

FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (2000-2012)
Ideas para una nueva reforma electoral



Centro de Estudios Espinosa Yglesias



CONSEJO DIRECTIVO

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidenta

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vice-Presidenta

Mtro. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas
Director Ejecutivo

EVALÚA Y DECIDE

Serie: Evaluación de leyes
Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.
CEEY Editorial
ISBN 978-607-8036-34-9

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.
Las Flores 64A
Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, C.P. 01040
México, D.F.
www.ceey.org.mx

Impreso en México

ELABORACIÓN DEL REPORTE DE EVALUACIÓN

Verónica Malo Guzmán,
Directora de Políticas Públicas del CEEY

PANEL DE EXPERTOS

Francisco Abundis Luna
Fernando Agíss Bitar
José Alberto Aguilar Iñárritu
Javier Aparicio
Marco Antonio Baños Martínez
Ulises Beltrán Ugarte
Jaime Cárdenas Gracia
María Amparo Casar
Hugo Concha
Ana Cristina Covarrubias
Luis Estrada Straffon
Flavio Galván

Eduardo R. Huchim May
Mauricio López Velázquez
Irma Méndez de Hoyos
Daniel Moreno
Benito Nacif Hernández
Salvador Nava Gomar
Jesús Ortega Martínez
Francisco Paoli Bolio
Juan Ricardo Pérez Escamilla
Gustavo Rivera Loret de Mola
Arturo Sánchez Gutiérrez
Luis Carlos Ugalde

EQUIPO CEEY

Fernanda Diez Torres
Sara García Peláez Cruz (editorial)
Silvia Jiménez Barba (editorial)
Pablo Majluf Becerra

COORDINADOR GENERAL DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL

Luis Carlos Ugalde,
Director General de Integralia

INVESTIGADORES

(Elaboración de diagnóstico integral)

Francisco Abundis Luna
Ismael Amaya
Javier Aparicio
Ana Luisa Basurto
Gustavo Gil Ramos
Gerardo Jiménez
Mario Guzmán y Montelongo
Juan Carlos Mendoza
Mauricio Ortiz
Gustavo Rivera Loret de Mola
Luis Carlos Ugalde
Ludwig Van Bedolla

ÍNDICE

I REPORTE DE EVALUACIÓN |

1. Introducción | p. 12
2. El costo de la democracia federal | p. 13
3. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México | p. 18
4. Campañas electorales y coberturas noticiosas en medios de comunicación | p. 21
5. Justicia electoral | p. 25
6. Capacitación, jornada y resultados electorales | p. 29
7. Observación electoral y voto de los mexicanos | p. 32

II DIAGNÓSTICO GENERAL |

1. Costo de la democracia electoral en el ámbito federal | p. 35
 - i) *Financiamiento público y privado total* | p. 39
 - ii) *Financiamiento público a autoridades electorales* | p. 41
 - iii) *Gasto operativo del IFE y financiamiento a partidos políticos* | p. 43
 - iv) *Prerrogativas a partidos políticos* | p. 44
 - v) *Valor económico de los spots gratuitos* | p. 50
 - vi) *Topes de gasto en campañas y aportaciones privadas* | p. 53
 - vii) *Financiamiento privado* | p. 55
 - viii) *Financiamiento público y privado a partidos políticos* | p. 57
 - ix) *Financiamiento y gasto no reportado* | p. 60
 - x) *Costo y eficacia del modelo de acceso a medios* | p. 61
 - xi) *Finanzas electorales en perspectiva comparada* | p. 63
2. Gasto en propaganda gubernamental | 66
 - i) *Marco normativo* | p. 66
 - ii) *Erogaciones para propaganda gubernamental* | p. 69
 - iii) *Presupuesto aprobado para propaganda vs. presupuesto ejercido* | p. 69
3. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México | p. 74
 - i) *Definiciones* | p. 74
 - ii) *Denuncias y sanciones por clientelismo electoral y coacción y compra del voto* | p. 75
 - iii) *Funcionamiento del clientelismo electoral* | p. 83
 - iv) *Eficacia del clientelismo electoral* | p. 86

- v) Costo del clientelismo electoral | p. 95
 - vi) Acusaciones de coacción y compra del voto en 2012 | p. 99
4. Acceso a medios de comunicación | p. 101
- i) Modificaciones legales al acceso a radio y televisión en campañas para presidente | p. 102
 - ii) Cobertura noticiosa de las campañas para presidente en radio y televisión | p. 103
 - iii) Equidad en distribución y valor comercial de spots en radio y televisión | p. 108
 - iv) Valor económico de los spots gratuitos | p. 110
5. Actividades proselitistas en campañas para presidente | p. 112
- i) Actividades proselitistas y eventos de campaña | p. 112
 - ii) Gastos operativos en campañas para presidente de 2006 y 2012 | p. 122
6. Organización y capacitación electoral | p. 125
- i) Supervisores y capacitadores – asistentes electorales | p. 125
 - ii) Capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla | p. 126
 - iii) Secciones de atención especial | p. 131
 - iv) Sustitución de funcionarios de mesa directiva de casilla | p. 134
 - v) La participación ciudadana en el proceso electoral | p. 136
 - vi) Errores de llenado en las actas de votación | p. 138
 - vii) El costo de la capacitación electoral | p. 141
7. Jornada electoral | p. 143
- i) Aprobación y ubicación de casillas | p. 143
 - ii) Representantes de partidos políticos | p. 144
 - iii) Participación electoral | p. 146
 - iv) Observadores electorales | p. 147
 - v) Incidentes durante la jornada electoral | p. 149
 - vi) Materiales electorales | p. 150
8. Resultados electorales y cómputo final de la elección | p. 152
- i) Difusión de resultados electorales | p. 152
 - ii) Recuento de paquetes electorales | p. 156
 - iii) Precisión de los instrumentos para estimar y difundir resultados electorales | p. 158
 - iv) Votos nulos | p. 159

9. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero | p. 161
 - i) Proceso electoral en el extranjero | p. 162
 - ii) Participación y origen del voto en el extranjero | p. 164
 - iii) Origen de los votantes en México | p. 164
 - iv) Resultados electorales | p. 166
 - v) Presupuesto del voto en el extranjero | p. 166
 - vi) Problemas que persisten en el voto de los residentes en el extranjero | p. 169

10. Justicia electoral | p. 170
 - i) Procedimientos administrativos sancionadores | p. 171
 - ii) Número de sanciones establecida en 2006 y 2012 | p. 187
 - iii) Quejas de fiscalización | p. 188
 - iv) Medios de impugnación | p. 189

11. Tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012 | p. 198
 - i) Participación ciudadana en el ejercicio de observación | p. 204
 - ii) Financiamiento de la observación electoral | p. 205
 - iii) Evolución de los temas y hallazgos de la observación electoral | p. 208
 - iv) Fortalezas y debilidades | p. 211

12. Contenido de spots en las campañas presidenciales de 2006 y 2012 | p. 215
 - i) Tipos de spots | p. 215
 - ii) Spots electorales producidos en 2006 | p. 216
 - iii) Spots electorales producidos en 2012 | p. 223
 - iv) Balance | p. 227

13. Cuota de género en las candidaturas al Congreso | p. 228
 - i) La reforma electoral de 2007 | p. 231
 - ii) Aplicación de la cuota de género | p. 234
 - iii) El impacto sobre la conformación del Congreso | p. 236
 - iv) Juicios para la protección de los derechos políticos por la implementación de la cuota de género, 2012 | p. 237



I REPORTE DE EVALUACIÓN

I

REPORTE DE EVALUACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El Proyecto *Evalúa y Decide* se inserta en la misión que tiene el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) de fomentar una discusión seria de los temas públicos del acontecer nacional y de promover legislación, instituciones y políticas públicas más sólidas y eficaces. El Centro selecciona propuestas de política pública, diagnósticos de diversos temas de interés nacional, instituciones y dependencias públicas, así como reformas de trascendencia para exponerlas al escrutinio de expertos (académicos, consultores, empresarios, profesionistas, políticos y miembros de organizaciones civiles) que, en mesas de análisis, las discuten y evalúan con la perspectiva del ciudadano y del interés público. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los paneles sean recogidas en la hechura de las reformas, de las propias políticas públicas, así como de la legislación final.

En esta ocasión, el CEEY propuso a un grupo de expertos de alto nivel la revisión profunda de un diagnóstico extenso en materia de la calidad de la regulación electoral en México. Este amplio diagnóstico fue generado durante casi un año por Integralia Consultores, bajo la coordinación de su director general, el Dr. Luis Carlos Ugalde, a solicitud y bajo patrocinio único del CEEY. Los temas que en el presente se tocan, van desde la justicia electoral hasta elementos propios de campañas.

Los trabajos de este panel de expertos se encaminaron a producir un reporte con dos elementos: un recuento de las principales fortalezas y debilidades de la calidad (eficiencia y efectividad) de la regulación y una propuesta de recomendaciones puntuales. La finalidad, mejorar no sólo aquella, sino la futura reforma político-electoral en el país.

Las temáticas que se discutieron durante las sesiones de análisis fueron las siguientes:

- * El costo de la democracia electoral federal
- * Clientelismo electoral
- * Campañas electorales y coberturas noticiosas

- * Justicia electoral
- * Capacitación, jornada y resultados electorales
- * Observación electoral y voto en el extranjero

Durante la sesión, se procedió a la revisión del contenido del diagnóstico de la calidad de la regulación electoral antes mencionado, el cual abarca los siguientes capítulos: 1) el costo de la democracia electoral federal, 2) gasto en propaganda gubernamental, 3) clientelismo electoral, 4) acceso a medios de comunicación, 5) actividades proselitistas en campañas para Presidente, 6) organización y capacitación electoral, 7) jornada electoral, 8) resultados electorales y cómputo final de la elección, 9) voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 10) justicia electoral, 11) tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012, 12) contenido de spots en las campañas presidenciales de 2006 y 2012, y 13) cuotas de género en las candidaturas del Congreso. Asimismo, se discutieron los aciertos y las deficiencias importantes de cada ámbito y se indicaron los elementos necesarios de reforma.

Con el fin de promover el libre intercambio de ideas, el CEEY siempre observa una variante de la llamada «Regla de Chatham House» en las reuniones de evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben, pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra.

Al abrirse la discusión de los distintos temas, los evaluadores comentaron ampliamente los aspectos de cada ámbito y explicaron el sentido de su evaluación, posición y recomendaciones. El propósito de la deliberación conjunta fue complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que reflejara el sentir del grupo.

2. EL COSTO DE LA DEMOCRACIA FEDERAL

Las preguntas que guiaron la discusión de los expertos en torno a este tema fueron las siguientes:

- * ¿Cuáles son y cuáles debieran ser los propósitos del sistema de financiamiento de campañas electorales?
- * ¿En qué medida los instrumentos del sistema de financiamiento actual (topes de gastos, fórmulas de distribución y aportaciones privadas) responden a estos propósitos?
- * ¿Qué fórmulas se necesitan para que estos instrumentos respondan a los propósitos que se buscan?
- * ¿De qué manera se podrían regular y transparentar las aportaciones privadas no fiscalizadas que ya acaecen en las campañas?

- * ¿Se requiere mantener, fortalecer o cambiar el modelo actual que privilegia el financiamiento público?

Los expertos convocados coincidieron en señalar que, sin duda, parte total de toda democracia es el financiamiento al sistema electoral y al andamiaje institucional que la sustenta. Al respecto, se dijo que en México, pareciera existir una apreciación generalizada en la opinión pública (para algunos evaluadores equivocada) de que la democracia mexicana es muy cara y que los partidos políticos constituyen una fuerte carga para el erario. En opinión de algunos panelistas, antes de afirmar que en México se cuenta con una «democracia cara», se debe evaluar si en efecto se obtienen los resultados deseables como resultado del desempeño del Instituto Federal Electoral (IFE) y del marco legal aplicable. Ello sin perder de vista datos duros como son, por ejemplo, que el 37% del presupuesto total asignado al Instituto, se destina exclusivamente al proceso de credencialización y actualización del Padrón Electoral, a la vez que importantes partidas presupuestales sirven para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que le confiere la propia ley electoral.

También en relación con lo anterior, y a modo de comparación, en la mesa de análisis se mencionó que, a nivel mundial, la mayoría de las democracias electorales cuentan con regímenes de financiamiento público a partidos. Sólo en menos de un tercio de los países se implementa algún tipo de mecanismo de topes en los gastos de campaña.

El riesgo de una falsa apreciación en torno a los costos de la democracia electoral en México, de acuerdo con algunos panelistas, radica en llegar a la conclusión de que se requiere una reforma político-electoral no para fortalecer la vida social y democrática del país, sino por otras razones equivocadas. Esto es, que se busque reducir el costo del funcionamiento de las autoridades electorales como un fin en sí mismo, o bien, que se pierda la valoración institucional hacia los partidos políticos como entidades de interés público y cuyas estructuras son indispensables para toda democracia. Sin embargo, de acuerdo con otros panelistas, es necesario revisar si los órganos electorales son obesos, tienen excesivo personal e incurren en dispendios injustificables en una economía con las características de la mexicana.

Una parte del panel de discusión señaló que el financiamiento público al sistema de partidos tiene incentivos perversos. Lo anterior se ha traducido en un gran negocio –de allí que existan tantas peticiones de nuevos partidos. Otra parte de los analistas mencionó que irse al extremo, es decir, reducir o eliminar en su totalidad el financiamiento público a los partidos políticos, y obligar a que éstos se financien en su totalidad mediante recursos de origen privado, sólo degeneraría aún más la vida electoral del país. De hecho, algunos expertos sostuvieron que el mecanismo más efectivo para arribar a una competencia electoral con equidad, es la correcta

instrumentación de un régimen de financiamiento público a partidos.

En relación con la conveniencia de establecer topes al financiamiento privado, o de prohibirlo en su totalidad en contiendas electorales y mantener sólo la vía del financiamiento público, perpetuaría, según ciertos panelistas, el *statu quo*. El modelo de financiamiento público vigente tiende a favorecer más a los partidos que tradicionalmente obtienen mejores resultados electorales (más votos) y simplemente perpetuaría su condición de ventaja. De esta forma, el establecimiento de topes al financiamiento privado limita el crecimiento de los partidos más pequeños.

Dicho lo anterior, e independientemente del origen público o privado del financiamiento a los partidos, una importante dificultad en materia de costos estriba, de acuerdo con los participantes, en calcular el valor económico real aproximado del funcionamiento del sistema electoral en México. Ello implicaría estimar el valor del mercado electoral y de todos los costos transversales ligados al sistema (costos directos e indirectos de las campañas, por ejemplo). Algunos panelistas opinaron que al financiamiento formal que entrega el IFE a los partidos, debe agregarse el financiamiento ilegal que existe y que no se reporta a las autoridades, así como el valor económico de los *spots* gratuitos que el IFE entrega a los partidos políticos como resultado de la reforma electoral de 2007 (prerrogativas en especie).

La inversión publicitaria en las campañas políticas es el principal gasto en la mayoría de las campañas nacionales en todo el mundo. Los *spots* tienen un valor comercial definido por el mercado económico-electoral. Las prerrogativas en especie (*spots*) para el caso mexicano son entre 10 y 100 veces más caras que el financiamiento público directo. Por ello, la inclusión de este costo tiene implicaciones negativas y positivas para el costo de la democracia mexicana. La implicación positiva de la inclusión es que aumenta sustancialmente el control sobre los recursos destinados a partidos, en la medida que la autoridad asigna directamente los *spots*. Por el lado negativo, se genera un aumento excesivo en el costo de las campañas.

En la mesa de discusión, se indicó que la reducción de las ministraciones que el IFE entrega para gastos de campaña, los menores topes de gastos y la prohibición a los partidos para adquirir *spots*, todo ello contemplado en la Reforma Electoral de 2007, no se ha traducido en una verdadera disminución del costo real del sistema electoral y de las campañas políticas. Según los panelistas, convendría, primero, dilucidar en qué gastan actualmente los partidos políticos sus recursos ahora que no requieren comprar los *spots* publicitarios y el tiempo aire. De acuerdo con algunos de ellos, es claro que existe un mercado «negro» alterno de compra y venta de cobertura noticiosa: con la reforma electoral, se prohibió la venta de *spots* promocionales para las campañas, pero se generó la venta alterna de entrevistas y coberturas a través de actores (específicamente algunas televisoras, radiodifusoras y repetidoras locales) que por definición se han vuelto dominantes en el mercado residual de cobertura mediática.

En resumen, los analistas coinciden en establecer que para contar con una visión del costo efectivo de un proceso electoral, deben considerarse todos los elementos y costes asociados al mismo, y no sólo aquéllos con cargo al financiamiento público que otorga el IFE a los partidos políticos y sus campañas.

En otro orden de ideas, en la mesa de análisis se discutió el tema de la desigualdad en las condiciones de la competencia electoral y, en particular, la fijación de los topes de gastos de campaña. De acuerdo con algunos participantes, los topes de gastos debieran ser lo más genéricos posibles, no establecidos por cargo de elección popular. Otros señalaron que diferencias en topes de gastos de campaña por colación o partidos constituiría un sinsentido: rompería con la equidad electoral y se incurriría en violación de principios constitucionales.

Por otra parte, se sugirió modificar la fórmula que se emplea para distribuir el financiamiento público entre los partidos por una más equitativa: en lugar de mantener el esquema de repartir 30% de la bolsa de manera igualitaria y el 70% de forma proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la última elección, el llamado 70-30, se podría establecer un esquema 60-40 o, incluso, 50-50. Con otras palabras, instrumentar mecanismos que garanticen la competencia con equidad, al partir de un piso mínimo.

Así, el reto que se planteó fue generar un paquete de prerrogativas a partidos políticos que combinen lo siguiente: 1) que los partidos puedan operar adecuadamente, tanto para realizar campañas competitivas, como para fortalecerse y sufragar los gastos ordinarios entre una elección y otra. 2) Estimular una competencia que de origen sea equitativa. 3) Generar un padrón o registro de proveedores, que permita fiscalizar, regular y transparentar los gastos partidistas en bienes y servicios. 4) Que los gastos de los partidos se sujeten a controles de auditoría y a las estrategias para el combate al lavado de dinero, a la vez que se dé un fortalecimiento de los controles mismos por parte del IFE y de la exigencia en su cumplimiento.

En conclusión, se indicó que es muy pertinente la discusión del financiamiento al sistema de partidos para arribar a mecanismos de competencia con equidad que no puedan verse apropiados ni por intereses partidistas, ni por burocracias internas, ni por actores externos al sistema político-electoral.

Posteriormente, la mesa de análisis abordó el tema de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos por parte del IFE. Para ciertos expertos, un problema importante relativo a este tema es que en el país, la fiscalización se lleva a cabo *a posteriori*. Así, estos panelistas sugieren establecer en la legislación electoral (al igual que se ha instituido, por cierto, en la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental) la fiscalización en tiempo real o inmediata. Otros panelistas van más allá y sugieren, además, establecer la penalidad de anulación de la elección en caso de comprobarse el rebase en los topes de gastos de campaña por parte de un candidato.

En sentido opuesto a esta línea de argumentación que implica propuestas de carácter «restrictivo y punitivo». Otros integrantes del panel de discusión sostuvieron que la vía a seguir en una próxima reforma electoral debiera ser más liberal e innovadora. En opinión de estos colaboradores, existen algunas lecciones en el sentido de que el camino restrictivo y punitivo no ha sido el adecuado. Una de las principales razones de ello es que las autoridades electorales (IFE y TEPJF en el plano federal) no han aplicado con rigor las normas respectivas. Por tanto, la propuesta es generar un « piso electoral mínimo » ya sea a través de reformas a la distribución del financiamiento público, del acceso a medios, o a través de los mecanismos de generación de ingresos de los propios partidos. De acuerdo con esta segunda postura, el pretender regular y limitar todos estos aspectos a la vez, genera un sistema incongruente, como el que se vive actualmente.

A partir de la discusión anterior, el panel arribó a un consenso en torno a una serie de planteamientos que deberán ser atendidos en una nueva reforma político-electoral. Estos planteamientos se enumeran a continuación:

- * Reducir estructuralmente el costo de hacer una campaña electoral mediante una combinación que ataque de fondo los requerimientos que hoy necesitan los candidatos para ser competitivos (especialmente la práctica de pagar la cobertura de sus campañas mediante convenios de publicidad con medios de comunicación, así como las prácticas de clientelismo electoral). Esto es, combatir las causas estructurales que han encarecido las campañas. Una vez que se ataquen esos problemas, se pueden establecer restricciones, por un lado, y fortalecer los mecanismos de fiscalización y aplicación de mayores sanciones, por el otro.
- * Una de las soluciones estructurales para reducir el costo de las campañas es disminuir la « adicción » de los medios de comunicación — particularmente los locales — para obtener recursos y pagos para dar cobertura a las campañas políticas. Una propuesta para minar esa adicción sería prohibir o restringir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de los temas y programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que viva más de su audiencia y de los anunciantes que de los presupuestos públicos y de los partidos políticos y las campañas.
- * Definir el punto de equilibrio entre financiamiento público y privado, mediante la implementación de un régimen topes de gasto de campaña coherente con el de financiamiento público.
- * Cambiar la fórmula 70-30, pues ésta no resulta equitativa.
- * Regular y transparentar — alentar — el registro y declaración de las aporta-

ciones privadas a partidos.

- * Privilegiar el fortalecimiento de la fiscalización del gasto, más allá de aumentar o disminuir el financiamiento público a partidos.

3. CLIENTELISMO ELECTORAL: COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO EN MÉXICO

En este tema, las preguntas centrales en torno a las que giró la sesión de análisis se transcriben a continuación:

- * ¿En qué magnitud se presentan las diversas modalidades de clientelismo electoral?
- * ¿Se tratan de obstáculos reales y graves para el funcionamiento de la democracia electoral?
- * ¿Qué instrumentos pueden ser eficaces para regular y constreñir el clientelismo electoral?

En la mesa de discusión, se coincidió en señalar que, efectivamente, frente al fenómeno del clientelismo electoral, es prácticamente imposible conocer la magnitud de la coacción y compra de votos. Ello, en primera instancia, en razón de la dificultad natural para medir al fenómeno mismo. Esto es, si bien por una parte se puede contar con los testimonios de las personas objeto de los intentos clientelares, por la otra, no se pueden obtener datos duros en materia de incidencia, menos aún de efectividad de las prácticas de clientelismo electoral.

Desde el punto de vista del proceso legal de la denuncia, esta misma dificultad también existe. Resulta altamente complejo establecer un estándar jurídico mínimo que, una vez sobrepasado, acredite en automático que se cometió la falta y se infringió la ley. Los muy debatidos casos de las tarjetas Monex y Soriana son ilustrativos de estos puntos. Si bien la autoridad optó por dar entrada a las denuncias (especialmente por tratarse de dos quejas que tenían enorme relevancia), en los hechos, las indagaciones deben continuar y concluir un proceso exhaustivo y una investigación razonable. Como cualquier otra denuncia, ésta debe probar o refutar sin lugar a dudas que estas tarjetas se utilizaron para las campañas y si el sentido del voto pudo haberse modificado de manera significativa o determinante por su uso.

Para algunos expertos, las atribuciones y responsabilidades del IFE y del TEPJF no abarcan ni tienen por qué abarcar este ámbito de actuación. En este sentido, las autoridades son responsables de proteger la autenticidad del voto, la decisión final del elector, la voluntad del votante, y eso lo deben hacer de conformidad con el marco legal vigente, a pesar de sus limitaciones e insuficiencias.

En sentido contrario, en opinión de otros panelistas, el clientelismo electoral

constituye el problema más grave de inequidad electoral en México —muy por encima del problema del costo excesivamente alto de las campañas— y cuya incidencia puede ser determinante para los resultados de las elecciones, por lo que es necesario regular, ampliar y arribar al detalle legislativo en la materia. En opinión de estos panelistas, ambas autoridades y, en su ámbito, la FEPADE, tienen el deber de ser exhaustivas en su actuación. Casos como los mencionados pueden romper la equidad en la contienda, y aquélla es un principio constitucional que se debe cumplir y hacer cumplir. Sostienen que la compra de votos es una práctica que se observa recurrentemente en las campañas federales, pero que resulta particularmente aguda en los procesos comiciales estatales y municipales.

Dentro de esta línea argumentativa, el clientelismo electoral se concibe como una práctica cotidiana de mercado del quehacer partidista; un fenómeno cultural y de beneficio mutuo. Esto es, una suerte de contrato entre candidatos, estructuras partidistas y ciudadanos para la «venta» de votos, apoyos y lealtades a cambio de prebendas de distinta índole. De acuerdo con algunos analistas, es imprescindible combatirla pues una democracia requiere de una población que pueda rechazar este tipo de prácticas y que piense más en el bien colectivo. Debieran existir entonces mecanismos que garantizaran el interés legítimo de la sociedad a estar informada y tener la oportunidad de votar por la mejor opción.

Bajo esta perspectiva, los partidos y sus estructuras clientelares llevan a cabo estimaciones y ejercicios de ingeniería electoral para arribar a la cifra de electores y votos que se requieren en determinada demarcación para ganar y, por ende, cuánto dinero y recursos se deben «invertir». Dado que se trata de un fenómeno de mercado que arroja beneficios a quien da (los partidos) y quien recibe (las estructuras clientelares y grupos organizados de votantes), el nivel de denuncias de este fenómeno es reducido. Ello en razón de que no existe interés por ninguna de las dos partes de modificar o cancelar este modelo.

Al respecto de todo lo expuesto, algunos de los analistas sugirieron (adelantándose a lo que recientemente aconteció con la firma del *adendum* del Pacto por México) incorporar en el Pacto prohibiciones y sanciones enérgicas a todas las modalidades de clientelismo electoral. Más aún, propusieron que el castigo fuese compartido entre el partido político en cuestión (vía una sanción económica) y el candidato a puesto de elección popular (con la pérdida de su registro y candidatura). Mencionemos, no obstante, que ambas vertientes tienen sus ineficiencias. Por ejemplo, algunos miembros de la mesa de discusión mencionaron que resultaría logísticamente inviable llevar a cabo un ejercicio de fiscalización de miles de candidatos (particularmente si se considera que ahora están permitidas las candidaturas independientes) y no al partido, además de que alentaría la reincidencia del partido.

Otros panelistas compararon las ventajas y desventajas inherentes a la instru-

mentación de sanciones penales, administrativas o de nulidad en la materia. Concluyeron que la anulación de casillas como medida punitiva sería mucho más efectiva para inhibir las conductas clientelares.

Independientemente del análisis en torno a la incidencia y efectividad del clientelismo electoral, los miembros de la mesa de análisis coincidieron en un efecto paralelo del fenómeno: la forma en que el tema se ha decantado en el ánimo de un buen número de electores con la consiguiente presión que ha generado entre las autoridades (sean éstos presidentes municipales, gobernadores, delegados, o autoridades de partido) de manejar y supervisar de forma más estricta el manejo de los distintos programas sociales y apoyos en efectivo y especie asociados a éstos.

Al respecto de lo anterior, algunas voces dentro del panel abogaron por instrumentar dentro de una nueva reforma electoral medidas que atañan a la evaluación de las políticas de desarrollo social, registro de programas de desarrollo social y empadronado, transparencia y rendición de cuentas en torno a los mismos.

Ya de vuelta a los cuestionamientos originalmente planteados, el panel discutió si el clientelismo electoral constituía o no un factor determinante para los resultados electorales a nivel federal o local. Al respecto, los panelistas concluyeron que, a diferencia de los elementos sólidos con que cuentan para registrar la incidencia del fenómeno y la tendencia de aumento de los costos asociados al mismo, las autoridades electorales y los expertos en el estudio del fenómeno no tienen elementos concluyentes sobre el impacto del mismo.

Por lo anterior, los evaluadores sugirieron ser cautos con la instrumentación de medidas dentro de la vía punitiva. A modo de ilustración, se debatió acerca de los efectos de instrumentar medidas (pérdida de registro, observación electoral, etc.) que prohíban las prebendas en dinero y especie. La opinión del panel se dividió claramente entre quienes consideran que este tipo de disposiciones serían efectivas —al menos disuasivas— y quienes piensan que los efectos serían nulos y que con ello lo único que se lograría sería generar entornos comiciales mucho más rígidos y restrictivos.

Un experto mencionó una reciente norma instrumentada por el IFE, relativa al proceso de registro de los nuevos partidos, que podría proveer (a las autoridades electorales y a los legisladores) información importante sobre la efectividad o no de medidas punitivas en este tema. La norma aludida establece declarar nula una asamblea de simpatizantes si se acredita que se distribuyó cualquier tipo de incentivo entre los participantes para estimular su asistencia.

Dados los elementos anteriormente expuestos, se sugirieron algunas medidas, mecanismos y políticas que por una parte podrían acotar y reducir la incidencia del clientelismo electoral y, por la otra, facilitar una adecuada medición de la efectividad del mismo:

- * Incrementar el presupuesto de la FEPADE para el monitoreo, investigación y consignación en casos de clientelismo electoral.
- * Analizar de forma imparcial y calificada los datos de aumento de participación electoral, con respecto a los niveles históricos, a favor de determinados partidos políticos en las casillas rurales *versus* las urbanas.
- * Generar, de forma imparcial y calificada, estudios sobre los efectos de modificar la actividad de financiamiento e instrumentación de los distintos programas sociales, federales y estatales, durante periodos de campaña.
- * Establecer mecanismos de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos (donaciones, aportaciones, canalización de recursos propios a programas públicos, etc.), particularmente en el ámbito local.
- * Implementar mecanismos que transparenten los contenidos, procesos e implementación de los distintos programas sociales.
- * Generar de forma imparcial y calificada análisis de los catorce procesos comiciales locales que se llevarán a cabo durante 2013.
- * Reforzar las campañas por parte de la autoridad para prevenir la compra del voto, en consonancia con diversos estudios académicos que apuntan las ventajas de establecer un mecanismo de recordación al electorado sobre la ilegalidad de esas prácticas, pues con ello se logra disminuir la incidencia.
- * Generar políticas que alienten la participación ciudadana y la observación electoral, no sólo durante la jornada electoral, sino durante todo el proceso comicial.

4. CAMPAÑAS ELECTORALES Y COBERTURAS NOTICIOSAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las interrogantes en torno a las cuales giró la discusión de las materias abarcadas en este apartado se transcriben a continuación:

- * ¿Cómo se fortalecería el modelo de distribución de spots gratuitos?
- * ¿Cómo se eliminaría el mercado negro de cobertura noticiosa?

La reforma electoral de 2007 buscaba eliminar la negatividad de las campañas. La evidencia de 2012 indica que sólo logró reducirla. ¿Se necesitan más o menos regulaciones al tono de la publicidad en campaña? ¿Es posible eliminar la publicidad negativa? ¿Es deseable?

La reforma electoral de 2007 buscaba privilegiar la publicidad enfocada en propuestas concretas. La evidencia de 2012 indica un aumento en la publicidad enfocada en la imagen de los candidatos y en promesas genéricas. ¿Se necesitan más o me-

nos regulaciones al contenido de la publicidad en campaña? ¿Es posible privilegiar las propuestas mediante mayor regulación? ¿Es deseable?

En la mesa de discusión se hizo un repaso de lo que constituye la política pública de monitoreo de las coberturas de las campañas electorales en los medios de comunicación por parte de IFE desde 1994. Se mencionó que abarca no sólo la administración y seguimiento de los *spots*, sino también el monitoreo de contenidos de los espacios informativos en medios (el IFE monitorea hoy, por ejemplo, cerca de 490 noticieros). El programa de monitoreo de medios del IFE se concibió con base en dos ideales que se asocian con la cobertura óptima de las campañas. El primero es cobertura equitativa en sentido (positivo o negativo). El segundo es cobertura igualitaria en tiempo y espacio.

Al respecto, algunos panelistas argumentaron que buscar equidad en la cobertura noticiosa, con base en la metodología y los criterios que para ello ha desarrollado el Instituto, es un ideal o un principio rector equivocado de origen. No refleja el peso real de la cobertura que los medios de comunicación prestan a cada candidato y partido político. Lo anterior en virtud de que los criterios que aplica el IFE se concentran en el seguimiento de los candidatos en contextos muy específicos, y se pasa por alto el análisis del contexto general, de la percepción de la gente y de la influencia que pueden tener los medios en la imagen de un candidato. Adicionalmente, los panelistas argumentaron que, frecuentemente, no se consideran otros elementos como el sentido (positivo o negativo) de la cobertura y de la información misma, o no se toman en cuenta los horarios de programación en los que se da ésta. De acuerdo con los analistas, el modelo de monitoreo que se sigue actualmente es restrictivo y enfocado sólo en alcanzar una igualdad en tiempos de cobertura. Por ello, invitaron a los demás asistentes a la mesa de discusión a preguntarse si realmente este modelo beneficia a los ciudadanos.

En respuesta a esta pregunta, y en sentido opuesto a lo expresado anteriormente, otros analistas sostuvieron que la ventaja del modelo actual es que toda la población, sin importar el horario de transmisión o el medio de comunicación, escuchará y se informará con el mismo contenido. Así también, abogaron por mantener las funciones de monitoreo actuales bajo el argumento de que éstas son uno de los elementos que ha contribuido a alcanzar mayor equidad en tiempos recientes en la totalidad de los procesos comiciales.

Por lo que respecta en particular a la política seguida en materia de *spots*, algunos expertos sugirieron cambiar el modelo, con base en sus tiempos/horarios de transmisión y su contenido. Se sugirió, incluso, reducir el número de *spots* y concentrarse en generar más debates de ideas sustantivas y propuestas entre los candidatos. Bajo esta argumentación, la política actual de *spots* ha generado gran pereza por parte de candidatos y estrategias con respecto a la generación de conte-

nido sustantivo en las campañas.

Asimismo, se propuso generar políticas que promuevan la participación informada de la ciudadanía y que sea ésta la que evalúe a los candidatos, a las fuentes de información, en lugar de que sea la autoridad la que regule y administre con base en un solo principio: equidad en los tiempos-aire.

Asociado a lo anterior, un experto señaló que en materia de difusión de encuestas (refiriéndose específicamente a las encuestas de la contienda presidencial del 2012 elaboradas por GEA y difundidas por Grupo Milenio) se debería seguir exactamente la misma política que se planteó en el párrafo anterior. Que sea el control social el que evalúe y acredite o desacredite las fuentes y no la autoridad —en este caso el IFE— que monitoree o sancione a los medios y casas encuestadoras.

Los panelistas que coincidieron con esta línea de argumentación consideraron que un elemento grave y distorsionador, producto de la reforma política de 2007, es la sobrerregulación de coberturas, espacios y contenidos, y colocar el discurso político bajo la sospecha permanente, cuando la posición debiera ser la contraria. En su opinión, todo constituye información y, en ese sentido, mientras más información reciba la ciudadanía, mejor. En cambio, quienes disintieron con esta postura, reiteraron que todo discurso político (cantidad y calidad; forma y fondo) se debe regular por parte de la autoridad electoral en razón de que la ciudadanía lo subsidia con sus impuestos. De igual forma, se generan perversidades enormes, ya que lleva a efectos corruptores en los medios de comunicación por la venta de espacios de cobertura —lo cual se refleja claramente en los crecientes presupuestos de comunicación social.

En otro orden de ideas, algunos panelistas sugirieron que la equidad en la cobertura, por parte de los medios a las actividades de los distintos candidatos, se fortalecería al hacer más equitativo el financiamiento a los partidos.

Por cuanto a la forma de eliminar el mercado negro de la cobertura noticiosa, algunos participantes señalaron que después de la reforma electoral de 2007, muchos medios (radio, televisión y prensa escrita) han usado la venta de cobertura informativa como una forma de compensar la falta de venta de spots a los partidos políticos. Señalaron que algunos medios se han convertido en una suerte de «extorsionadores» de las campañas, pues exigen un pago o convenio de publicidad a fin de dar cobertura, o incluso, para no criticar y «golpear» a los candidatos.

Gran parte del panel coincidió en que resulta fundamental una actitud mucho más enérgica por parte de los órganos electorales. Por ejemplo, los expertos criticaron duramente la condonación que en 2013 hizo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de la sanción que el Instituto Federal Electoral impuso al Partido Verde Ecologista por un monto de 194 millones de pesos, entre muchos otros casos que se abordaron durante la discusión.

Existió, no obstante, en voz de contados panelistas, la opinión contraria. La

existencia de un mercado negro de cobertura electoral constituye un problema de falta de apego a la normatividad como país en general. Sobrerregular el sistema electoral y exigir una responsabilidad social a los participantes de radio y TV, como si fueran ellos garantes de una contienda electoral, no solucionará este problema.

Una propuesta alternativa que se planteó en la mesa de análisis que acerca estas dos posiciones, y que amortigua en parte los efectos de las coberturas en el mercado negro informativo y que tuvo consenso en el panel, es reglamentar el derecho de réplica garantizado por el Artículo 6° constitucional, a fin de que cualquier actor y la ciudadanía en general puedan ejercer ese derecho.

Con relación a las dos temáticas abarcadas en este apartado, los expertos sugirieron las siguientes propuestas a ser consideradas en la hechura de una futura reforma electoral:

- * Modificar la metodología de monitoreo de medios de comunicación y cobertura de procesos electorales que sigue la autoridad para abarcar la medición de los impactos en la ciudadanía. Ello implica, entre otros elementos, la generación de nuevos indicadores que consideren el *rating* de auditorio de los distintos horarios de transmisión, más que el conteo del número de segundos que se otorga a cada candidato.
- * Prohibir, como ya se había planteado anteriormente, la publicidad gubernamental en medios de comunicación en todo momento, salvo en materia de salud y seguridad públicas. A ello se podría añadir excepciones en cuestiones relativas a campañas en beneficio de la sociedad, promoción del turismo, impulso a la cultura de la transparencia, etc. Esta prohibición aplicaría en todo tiempo y lugar, no sólo durante campañas electorales. Un panelista señaló que la venta de cobertura informativa para las campañas es únicamente una consecuencia de que muchos medios de comunicación se han vuelto dependientes de los presupuestos públicos.
- * Impedir que la autoridad electoral «asuma» responsabilidades de regulación de información o contenidos.
- * Impulsar una reforma integral que incluya los siguientes temas: reforma al Artículo 134 constitucional para favorecer el debate político, reglamentar el derecho de réplica, promover la equidad y competencia en el sector (lo cual de hecho ya se abordó recientemente con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones).
- * En relación con lo anterior, las políticas públicas deberían fomentar la desconcentración de la industria de las comunicaciones para, entre otras muchas razones, hacer eficiente el modelo actual de *spots*. Para que éste lo sea, se requieren dos condiciones: que el mercado sea más competitivo y que se prohíba la publicidad oficial.

- * Alcanzar un modelo balanceado entre regulación y liberalización en la materia: buscar un equilibrio entre privilegiar, por un lado, la equidad de la competencia electoral y, por el otro, fortalecer el debate político y la confrontación de ideas.

5. JUSTICIA ELECTORAL

Las preguntas que guiaron la discusión en materia de justicia electoral son las siguientes:

- * ¿Por qué se ha incrementado la litigiosidad electoral?
- * El sistema de justicia electoral busca garantizar la legalidad de los procesos electorales, ¿qué fines debe perseguir esa legalidad o qué principios debe tutelar?
- * ¿Ha sido eficaz el sistema de quejas y de medios de impugnación para tutelar esos principios o fines?
- * ¿Qué cambios requiere el sistema de justicia electoral para ser más eficaz en los fines que persigue?

El diagnóstico aquí considerado y los datos en él plasmados indican que la litigiosidad electoral se ha incrementado a partir de la reforma electoral de 2007 (reflejado en un mayor número de quejas, sobre todo a través de la vía del proceso especial sancionador).

Según los invitados a la mesa de discusión, lo anterior se debe a que hay más conductas infractoras en la ley electoral y más sujetos sancionables con respecto a la ley electoral vigente antes de 2007. En consecuencia, hay más causales para denunciar al adversario y conseguir, además, un rédito político. El incremento en la litigiosidad electoral durante los últimos lustros se debe a que, con frecuencia, las quejas se presentan como una táctica de campaña para desacreditar e impugnar *a priori* los resultados electorales.

De acuerdo con algunos de los argumentos vertidos durante la discusión, la ausencia de respeto por el quehacer jurisdiccional se torna aún más grave ante la falta de cultura de legalidad en el país. De acuerdo con uno de los asistentes al panel, mientras que ciudadanos, autoridades, o partidos políticos no tengan conciencia de juridicidad y estén convencidos de la necesidad de actuar conforme a derecho, continuará la tendencia de litigiosidad ascendente. En México, se cuenta con una cultura democrática y política débil y, por lo mismo, la ciudadanía no apoya a las instituciones. Al respecto, uno de los analistas señaló que la inversión que hace el IFE en materia de formación y educación cívica aún es muy redituable socialmente y debe fortalecerse.

Para hacer frente a estos problemas, las autoridades electorales jurisdiccionales deben de contar con esquemas resolutivos que desalienten el uso de los medios y litigios de impugnación como estrategia de campaña por parte de los actores políticos. En otras palabras, deben definir procedimientos, criterios y estándares expeditos para la resolución de las quejas interpuestas. Para la mayoría de los expertos convocados, el principio de oportunidad de la justicia electoral es un elemento fundamental.

Algunos panelistas mencionaron que la falta de oportunidad de las resoluciones jurisdiccionales en materia electoral ha mermado la confianza de la opinión pública en la justicia electoral. Sustentan, por tanto, la necesidad de rediseñar el sistema de justicia electoral. Para lo anterior, se incluye, el papel y atribuciones de la FEPADE: buscar los mecanismos más adecuados para resolver quejas con sustancia verdadera y generar dictámenes expeditos.

En contraste, algunos de los colaboradores en este ejercicio de análisis sostienen que el IFE actúa de acuerdo con la acotación propia que le impone el marco legal. Así, por ejemplo, si bien la suspensión de propaganda negativa o falsa no resarce el daño ocasionado, la autoridad actúa conforme a derecho al no prohibir que se difunda ésta. Así protege el derecho a la libertad de expresión. La autoridad sólo puede demandar la suspensión de propaganda, previa interposición de una queja por parte del actor afectado. Con esta lógica, se aboga por que la labor del IFE en materia de propaganda electoral respete y privilegie los principios de libertad de expresión, así como la legalidad del procedimiento electoral. Cualquier censura previa sería un acto fuera de su competencia.

Otro elemento que ha contribuido a incrementar la litigiosidad, en opinión de algunas voces del panel, es la falta de coordinación entre el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para hacer frente a lo anterior, se sugiere fomentar el intercambio de inquietudes y experiencias entre los dos órganos, así como el establecimiento gradual de un catálogo completo de sanciones, así como de criterios comunes ante la resolución de quejas, impugnaciones y controversias, ya sea en materia de arbitraje, imposición de medidas cautelares, procedimientos ordinarios o procedimientos sancionadores especiales.

Como producto de lo anterior, la mesa de análisis enumeró una serie de problemáticas que debe estudiarse con detenimiento para encontrar soluciones que sean incorporadas en futuras transformaciones institucionales.

- I. La primer problemática es que, a pesar de contar con reglas electorales pactadas por los partidos, al menos desde los años noventa, los resultados electorales no han sido reconocidos por todos los actores involucrados, sobre todo en el ámbito estatal. Eso ha generado que, en ocasiones, las instituciones electorales hayan sufrido los embates de los partidos políticos, ya sea por una actuación deficiente o simplemente cuando a éstos conviene por razones tácticas.

2. Una segunda problemática es que la sobrerregulación electoral ha hecho del IFE una oficina jurisdiccional; un árbitro de litigio y regulación entre partidos, medios de comunicación y ciudadanía producto de un sistema sobrerregulado, no armónico ni proporcional de sujetos obligados. A ello habría que agregar la importancia de resolver urgentemente el problema de coordinación entre el IFE y el TEPJF. A partir de 2007, se tiene a un Instituto que además de administrador de las elecciones, es también juez para una gran cantidad de asuntos. En teoría, debería de haber dos instancias claramente diferenciadas: una administrativa y otra jurisdiccional.
3. Finalmente, se ha alimentado una tendencia centralista en el quehacer electoral que, para algunos expertos, debe ser analizada con cautela. Por ejemplo, la conformación de Instituto Nacional de Elecciones en sustitución del IFE o, bien, la eliminación de los tribunales electorales estatales y su absorción funcional, administrativa y presupuestal por parte del TEPJF. Otros miembros de la mesa argumentaron que la construcción del Instituto Nacional de Elecciones traería algunos beneficios importantes, como la garantía de equidad en las elecciones locales, que hoy siguen bajo el control de los gobernadores. Además, añadieron, ya existen muchas funciones del IFE que operan para la organización de las elecciones locales, como la administración y actualización del Padrón Electoral, o la administración de los tiempos del Estado para las campañas electorales, locales o federales.

En otro orden de ideas, varios miembros de la mesa de discusión sugirieron analizar los efectos perversos y las repercusiones negativas que ha tenido el incremento en la litigiosidad para la autoridad administrativa.

En respuesta a esta cuestión, de acuerdo con una parte del panel, el sistema y la autoridad administrativa han sido eficaces para cumplir con la legalidad. Esto es, la actuación del IFE se ha apegado al estricto cumplimiento de la ley. En cambio, para otro grupo de expertos, la legislación mexicana que redunde en la litigiosidad y la sobrerregulación ha llevado a que el sistema no cumpla con las demandas de sustancia y de fondo de la ciudadanía. Bajo esta perspectiva, el sistema político-electoral se encuentra envuelto en la litigiosidad entre partidos, tutela el derecho de los partidos y ha olvidado su quehacer fundamental: el derecho del ciudadano de votar y que su voto sea respetado.

De acuerdo con estos panelistas, si el criterio para medir la eficacia de la autoridad administrativa es el mayor nivel de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones, la situación es negativa. De igual manera, si el criterio es la velocidad y el porcentaje de desahogo de las quejas interpuestas, los índices no son alentadores. Asimismo, si la efectividad se mide de acuerdo con el poder de las multas como ele-

mento de disuasión, habría que analizar no sólo cuántas sanciones se han dictado, sino también cuáles se han cumplido. En síntesis, lo que preocupa a los panelistas no es la elevación de litigios (finalmente, eso es normal cuando hay mucha competencia electoral), sino si la justicia electoral es libre y equitativa para todos; si garantiza la integridad del proceso electoral.

- * Con el objeto de revertir esta tendencia, algunos miembros de panel sugirieron fortalecer las capacidades preventivas del sistema como criterio central para medir la eficacia de la autoridad.
- * Otros más argumentaron que se debe instrumentar un sistema de cobros a los partidos políticos por cada litigio o medida de impugnación sin sustento que interpongan ante la autoridad.

En conclusión, el panel coincidió en señalar que los criterios para medir la eficacia del sistema de justicia electoral debería ser la capacidad para tutelar los principios constitucionales de elecciones libres, equitativas y auténticas; su fuerza para prevenir y disuadir conductas infractoras; así como la capacidad de las autoridades para resolver de forma expedita las quejas e impugnaciones. En última instancia, la justicia electoral debe fortalecer el grado de legitimidad del sistema electoral y en esa medida se debe evaluar qué tan bien cumple con su función. Medir cuántas quejas se interponen y cuántas se resuelven es una forma superficial de evaluar la eficacia de la justicia electoral.

Mención aparte amerita la discusión que surgió en el panel sobre la conveniencia o no de que el TEPJF tenga la facultad de anular una elección. El panel se mostró sumamente dividido al respecto. Por una parte, se mencionó que, para poder declarar nula una elección, el Tribunal debe de tener una capacidad de apreciación completa del caso. No se debe perder de vista que declarar la nulidad de una elección es un acto gravísimo, porque una queja propia de una persona física o actor moral puede afectar a toda una población. Por ello, algunos expertos abogan por prohibir este tipo de acto de nulidad y eliminar del Tribunal la facultad de anular las elecciones.

Adicionalmente, algunos panelistas comentaron que, en su opinión, el TEPJF ha emitido en diversas ocasiones sentencias que atentan contra la democracia y la equidad y está muy lejos de cumplir sus funciones de garante de la democracia, además de que ha actuado muy irrespetuosamente respecto del IFE.

En sentido inverso, algunos panelistas mencionaron que eliminar la facultad de anulación de una elección por parte del TEPJF sería equivalente a suprimir la razón misma de la existencia del Tribunal. Si una elección no puede ser anulada, no habría necesidad tampoco de calificarla. Más aún, el único costo real de violar las elecciones es la anulación.

6. CAPACITACIÓN, JORNADA Y RESULTADOS ELECTORALES

En este apartado, la discusión giró en torno a las siguientes interrogantes centrales:

- * Existe precisión de los instrumentos de contabilidad y difusión de los resultados electorales (conteo rápido, PREP y cómputos distritales). Sin embargo, ¿se requiere implementar algún cambio en los mismos?
- * ¿Por qué no se ha logrado un acatamiento regular de los resultados electorales?
- * ¿Qué cambios regulatorios pueden hacerse para reducir las impugnaciones de los resultados?
- * ¿Se trata de un problema de las reglas del juego y/o de las tácticas políticas de los participantes?

Los expertos comenzaron la discusión sobre estos temas señalando que, en términos generales, su opinión es que el IFE desempeña muy bien las funciones de capacitación, organización y conducción de la jornada electoral, así como del conteo de votos. Por ilustrar con un ejemplo, se indicó que durante el proceso electoral de 2006, sólo 11 casillas del total no fueron instaladas. Para los comicios federales de 2012, la cifra es aún más sorprendente: sólo dos casillas dejaron de instalarse.

A pesar de ese buen nivel de desempeño, algunos colaboradores mencionaron algunos espacios de mejora.

- * El primero de ellos, sugirieron, es reducir los costos del proceso electoral. Hacerlo requiere de amplio conocimiento de todos los procesos involucrados y de un análisis cuidadoso. No hay que olvidar que los conceptos de erogación mayores ya están asignados y es difícil reducirlos (por ejemplo, el pago a los más de 34,000 capacitadores y supervisores a nivel federal que se requirieron en 2012).
- * Un segundo aspecto que podría cambiarse es el proceso de insaculación de funcionarios de casilla. De acuerdo con los expertos involucrados en la materia, si bien este proceso no ha fallado en ninguna elección desde la creación del Instituto, podrían presentarse circunstancias para que sucediera. Aunque los costos y lo complejo del proceso de insaculación responde a la lógica de desconfianza que se tiene de la autoridad electoral y de los partidos políticos, no deja de ser escandaloso que se tenga que acudir a 8 millones de hogares en el país para asegurar la participación de un millón de ciudadanos que se requieren para desempeñarse como funcionarios de casilla. Al respecto, un panelista sugirió generar centros de capacitación en lugar de que los capacitadores contratados por el IFE tengan que ir a visitar a los ciudadanos insaculados casa por casa. Con ello se elevaría el nivel de ca-

capitación, se disminuiría el costo de los materiales y mejoraría la calidad de desempeño de los funcionarios en casilla. Sin embargo, un experto hizo notar que la razón por la que los capacitadores acuden a las casas obedece a la desconfianza que tiene la ciudadanía, la inseguridad que les impide en muchos casos trasladarse, así como un alto grado de apatía y ausencia de interés participativo de la sociedad.

- * Justamente al respecto de los capacitadores electorales, uno de los participantes mencionó un área de oportunidad para la mejora de los procesos electorales. La mesa de análisis en su conjunto lo recogió como una propuesta adecuada. El planteamiento consiste en diseñar un tipo de certificación para los capacitadores de funcionarios de casilla (similar al que recientemente se estableció para los funcionarios de Registro Federal de Electores a través del conocer). Esto garantizaría la existencia de un padrón de capacitadores certificados, mismos que podrían ser contratados elección tras elección, sin que la autoridad electoral tenga que incurrir en el costo de seleccionarlos, contratarlos y capacitarlos en cada nuevo proceso electoral.
- * Una tercera ventana de oportunidad que los expertos sugirieron revalorar es la implementación de la urna electrónica para facilitar el conteo de votos. No obstante lo anterior, se plantearon serios cuestionamientos por parte de algunos panelistas sobre el alto costo que implicaría instrumentar el voto electrónico, para generar un esquema de instrucción adecuada a los ciudadanos en el llenado de las boletas, además de la inversión tecnológica que conllevaría llevar este sistema a las regiones más apartadas y poco desarrolladas del país. Para muchos participantes en esta mesa de discusión, el voto electrónico no se ve aún como una alternativa viable. En México no hay confianza en torno a este tipo de tecnologías, además de que puede decirse que somos una población de «analfabetas electrónicos».
- * Otro espacio para el análisis con objeto de mejora del proceso electoral es simplificar la documentación que deben de llenar los funcionarios de casilla. Esto es, si bien los resultados son buenos confiables, hay aún mucho margen de maniobra para simplificar y disminuir errores e inconsistencias en las actas.
- * A modo de conclusión, algunos de los participantes indicaron que probablemente una medida sencilla para reducir el costo total del aparato electoral es simplemente estimular la participación ciudadana. Mejorar los niveles de participación, reduciría los costos de los procesos de insaculación, capacitación y sustitución de funcionarios de casilla –ante los altos niveles de deserción- antes y en el mismo día de la jornada electoral.

En cuanto a resultados electorales y cómputo final, la discusión se centró en los siguientes temas:

- * Fortalecimiento del PREP y de los conteos rápidos
- * Credibilidad de las encuestas
- * Regulación de las encuestas ¿hasta dónde y por qué?

Los expertos concordaron al señalar que resulta imposible que los resultados del PREP sean idénticos al cómputo distrital. Sin embargo, las estimaciones que arroja a partir de las dos o tres de la mañana, se acercan mucho al mismo. La mesa de especialistas coincidió en que el PREP ha mejorado, en parte por la tecnología: en 2006, por ejemplo, los resultados se capturaban y luego se publicaban, mientras que en 2012 la publicación se realizó en tiempo real. De esta manera, se fortalece el sistema de difusión de resultados, aunque la reacción de los contendientes a los resultados electorales se oriente en ocasiones por razones políticas. Cuando los conteos rápidos, el PREP y el cómputo distrital coinciden o se asemejan, robustecen la credibilidad en la elección en general, más no garantiza el acatamiento de los resultados.

Los evaluadores acordaron que la razón por lo cual parte de la ciudadanía no haya aceptado los resultados electorales en 2012, aun con el alto grado de precisión del PREP, del conteo rápido o de los cómputos distritales, se debió al proceso electoral, no a las cifras, tal y como sucedió en 2006. Por eso es que la impugnación de la elección no fue en contra del PREP o del conteo rápido, sino de las presuntas condiciones de la contienda que habría facilitado los gastos excesivos y la práctica de compra de voto. Todos coincidieron que el PREP es una gran fortaleza del IFE.

En el tema de credibilidad de las encuestas levantadas durante la campaña electoral de 2012, uno de los problemas fue que entre las encuestadoras y el IFE se llegó a un acuerdo en diciembre de 2011, pero en junio de 2012, se llegó a otro. Esto derivó en confusión y dudas sobre quiénes tenían que entregar datos.

Un panelista señaló que todas las empresas encuestadoras que publicaron y luego fueron cuestionadas, cumplieron con la ley, aun con las discrepancias de cifras y el ruido que ello causó. Sin embargo, persisten muchos puntos que causan confusión. Los expertos citaron como ejemplo el discurso del presidente Felipe Calderón en Banamex a principios de 2012. En aquella ocasión, Calderón citó una encuesta realizada por MERCAEI que no había sido entregada al IFE, con lo cual pareció que fue usada con fines políticos o particulares. En este caso, se desconocía quién la había pagado y eso debería ser un tema capital. Por lo cual, se requiere mayor transparencia, no sólo en saber quién realiza una encuesta, sino también quién la paga y cuánto cuesta. Otro experto señaló que el meollo en la credibilidad de las encuestas se centra en la transparencia y la obligación de entregar al IFE copia de los resultados.

Al observar la confusión y dudas que levantaron las diversas encuestas en esta

última elección, surgieron diversas preguntas en la mesa de expertos, entre ellas: ¿se debe regular más?, ¿Vale la pena la veda de tres días, eliminarla o dejarla a lo más a un día? ¿Se deben prohibir las encuestas porque influyen en el ánimo de los votantes?

En general, los evaluadores consideran que no se debe sobrerregular. Un evaluador, por ejemplo, consideró que la única regulación que debe existir en encuestas, es que quienes estén dispuestos a difundirlas de manera pública, tienen que decir quién la pagó y cuánto costó. Otro panelista expresó que la regulación operó en contra de la precisión de las encuestas, pues cuando se modela se acerca a un resultado mejor, y bajo su perspectiva, la transparencia exigida no permitió que se modelara.

Los expertos coincidieron en que se debe tener una regulación que contribuya a que las encuestadoras sepan y puedan explicar las diferencias con otras casas y de igual manera, la regulación obligue a quien difunde a ofrecer dichos datos.

7. OBSERVACIÓN ELECTORAL Y VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La mesa de análisis planteó que la observación electoral por parte de la sociedad civil constituye una parte crucial del sistema político-electoral, pues contribuye a conferirle credibilidad a los procesos comiciales.

Para algunos panelistas, aunque mencionada en el Artículo 41 constitucional, la observación electoral debiera incluirse en el Artículo 35 constitucional como derecho de todos los ciudadanos mexicanos. Dado que la FEPADE debe actuar sólo como una suerte de ministerio público, es el ciudadano quien pudiera potencializar ese derecho, al prepararse, informarse y capacitarse para poder presentar denuncias.

Para otros analistas, independientemente de coincidir o no con la argumentación anterior, la observación electoral debe regularse adecuadamente para evitar caer en frivolidades, excesos y desinformación. Asimismo, opinaron que el ejercicio de observación electoral debiera legislarse y certificarse para hacerse efectivo, no únicamente durante las jornadas comiciales, sino antes y después de éstas, así como en el proceso de evaluación de la administración de los distintos programas sociales implementados por los gobiernos federal y local.

Adicionalmente a estos puntos, es importante señalar que existen planteamientos encontrados dentro del panel en el sentido de si el Estado debiera financiar a los grupos de observación electoral o no. Hay quien argumenta que sí debe de mediar financiamiento público y solicitar, como se hace actualmente, un informe de comprobación del destino de los recursos, así como un informe de observación. Otros consideran que la autoridad no debiera tener la obligación de financiarla, si bien sí contar con el derecho de exigir que estas organizaciones de observación sigan una metodología probada basada en estándares internacionales.

En todo caso, el panel concluyó colectivamente, que lo que se requiere es una práctica de la observación electoral más profesional, transparente con mejores estándares tanto para el actuar de los observadores nacionales como de los visitantes internacionales. Estos estándares, sugirieron, deben fomentar una observación mutua y focalizada a asuntos determinados y relevantes para la ciudadanía, pues finalmente ésta desempeña un papel importante para el reconocimiento de la legalidad de los procesos.

Por último, el panel se pronunció por «rescatar» la esencia de la observación electoral; 1994 fue el año en que se institucionalizó en México. Existió prácticamente un observador por cada casilla electoral. Sin embargo, la presencia ha disminuido y la práctica ha perdido sistematicidad. Ello pudiera ser porque se ha incrementado la confianza ciudadana hacia la jornada, la capacitación y el funcionamiento electorales. Pero podría, en cambio, reflejar que muchas de las organizaciones electorales han optado por constituirse en asociaciones o partidos políticos y han perdido el favor de la ciudadanía.

En opinión de algunos especialistas, la observación electoral debiera ser una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y se requiere repensar cómo debiera ser su función y su financiamiento.

Por lo que respecta a la legislación en materia del voto de los mexicanos en el extranjero, los participantes en la mesa coincidieron en que se ha formulado muy mal. Por un lado, se debe sopesar que existen, si no estados de la Federación, municipios completos donde muchos de sus electores radican en el extranjero. Por el otro, se requiere valorar el interés real que existe entre la ciudadanía mexicana, particularmente la que radica en el país vecino del norte, de participar en los procesos electorales de México. Si bien existe la certeza de que hay interés por contar con una credencial para votar como identificación, habría que analizar con precisión si esto se traduce en un interés masivo de participar en el quehacer electoral del país.

De acuerdo con las voces vertidas en la discusión, habría que analizar la oportunidad de volver a legislar en la materia cuestiones como las siguientes:

- * Incorporar definitivamente la restricción de habitacionalidad en el país como requisito para participar en los distintos procesos comiciales.
- * Incurrir en el alto costo de garantizar la implementación de este derecho a cambio de un número insignificante de votos.
- * Distintos usos que pueden darse a los avances tecnológicos para hacer más eficiente el proceso y reducir los costos.



II

DIAGNÓSTICO GENERAL

II DIAGNÓSTICO GENERAL'

1. COSTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL

El costo de la democracia electoral en México comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público que otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a los partidos políticos y campañas, el financiamiento privado, otras fuentes de financiamiento no reportado, cuyo monto se desconoce, así como el valor de mercado de los spots gratuitos de radio y televisión, fruto del nuevo modelo de acceso a medios vigente a partir de 2007.

Hallazgos principales

El costo de la democracia electoral en México se ha incrementado en los últimos años, pese a que la reforma electoral de 2007 cambió los criterios para determinar y reducir el financiamiento público a partidos, los topes de gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas.

Las prerrogativas líquidas a partidos políticos para sus campañas disminuyeron entre 2006 y 2012: ya no se duplican durante años electorales, lo cual encarecía de sobremanera las elecciones intermedias. Ahora, el financiamiento a partidos aumenta 50% en años de elecciones presidenciales y 30% en elecciones intermedias. Sin embargo, la disminución en el financiamiento para gastos de campaña se vio atenuado por un aumento en los fondos para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, así como por el aumento de los tiempos de transmisión que los partidos reciben para sus spots de forma gratuita.

Por su parte, el presupuesto asignado a las autoridades electorales aumentó en

1 Agradecemos a Marco Antonio Baños Martínez, Ana Victoria Borja, Juan Marcos Dávila Rangel, Alejandro Echegaray, Mauricio Farah Guebara, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Jessica Itzel Martínez Torres, Jorge Reséndiz Oloarte, Miguel Ángel Solís Rivas, Javier Tejado Dondé, quienes con su lectura, sugerencia y correcciones, ayudaron a mejorar el contenido del diagnóstico.

términos reales entre 2006 y 2012, debido a un incremento significativo del presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Los partidos políticos disponen hoy de mayores prerrogativas que antes: a los recursos líquidos que reciben del IFE debe sumarse el valor de mercado de los spots que reciben de forma gratuita. Los spots no representan una erogación presupuestal directa, pero implican un costo de oportunidad y tienen un valor económico que debe considerarse.

Además de las prerrogativas, los partidos y las campañas se fondean mediante aportaciones privadas, así como financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que proviene de personas físicas y morales y que viola las disposiciones legales.

Por el lado de los egresos, aunque a la fecha (mayo 2013) aún se desconoce el reporte final de fiscalización de las elecciones de 2012, la evidencia que surge de entrevistas a profundidad, sugiere que los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años, y que con frecuencia superan los topes que establece la ley.

Los costos de las campañas políticas habrían aumentado, según las entrevistas realizadas con miembros de partidos políticos, ex candidatos y operadores políticos, por la mayor competitividad electoral que ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas, dinero en efectivo), así como por el pago de cobertura mediática —prensa, radio y televisión— que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales.

Mientras los costos reales de las campañas han aumentado, los topes legales para presidente y legisladores disminuyeron de manera importante después de la reforma electoral de 2007. Asimismo, los topes bajaron pero las prerrogativas no lo hicieron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas.

Disminuir los topes como una vía para «abaratarse» el costo de las campañas es, por sí misma, una medida ineficaz e incluso contraproducente, porque puede generar mayor abismo entre la norma legal y la realidad. El camino para reducir los costos de la democracia requiere, primero, reducir los costos estructurales de las campañas políticas, y sólo después, los topes de gastos.

No hay sincronía entre los topes de gasto de campaña y las modalidades de financiamiento público y privado. Por una parte, el financiamiento público total que los partidos reciben en año electoral (2012) es mayor al tope que pueden gastar (lo cual incentiva que muchos gastos de campaña sean reportados como ordinarios). Por otra parte, los límites a las aportaciones privadas se establecen como una fracción de los topes de gasto de campaña, pero éstos se calculan como porcentaje de la bolsa de financiamiento de los partidos, lo cual carece de lógica. Los límites a las

aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso.

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE), el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, y los partidos podrían tener una estructura de ingresos públicos y privados cercana al 51/49. Sin embargo, los incentivos para diversificar fuentes de ingreso legales están limitados por generosas prerrogativas líquidas que otorga el IFE, así como por topes de gasto y límites a las aportaciones privadas poco realistas, y por financiamiento no registrado que complementa el financiamiento a los partidos.

Un problema importante en la determinación de los topes de campaña en México, es que éstos se establecen como una función del financiamiento público disponible para los partidos, el cual no necesariamente corresponde a las condiciones reales de los mercados locales en que se desarrollan las campañas. Asimismo, esos topes que se calculan con base en el financiamiento público, desincentivan que los partidos reporten el financiamiento privado que reciben. Si lo hicieran, no podrían gastarlo porque rebasarían los topes legales. Por lo anterior, no hay congruencia entre los topes y las fórmulas y modalidades de financiamiento público y privado. Más aún, los topes de campaña no responden a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas. Los topes establecidos en la reforma electoral de 2007 parecen más una aspiración o una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor.

En un contexto con campañas cada vez más competitivas y costosas, los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente. La evidencia anecdótica sugiere que el financiamiento privado —no registrado— ya es predominante en la mayor parte de las campañas para cargos públicos federales, así como para gubernaturas y presidencias municipales. El reto es doble: por un lado reducir el costo creciente de las campañas y, por el otro, revisar las modalidades de financiamiento privado para alentar que sea transparente y legal.

El modelo de financiamiento público, por sí mismo, ha sido ineficaz para evitar la influencia indebida del financiamiento privado y del financiamiento ilegal.

Introducción

El costo de la democracia electoral en México comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público que otorga el IFE a los partidos y las campañas, el financiamiento privado, otro financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que dan personas físicas o morales, y cuyo monto se desconoce, así como diversas prerrogativas, notoriamente los *spots* gratuitos que los partidos reciben a partir de 2008. Aunque existe un régimen de financiamiento electoral en el ámbito estatal, este ca-

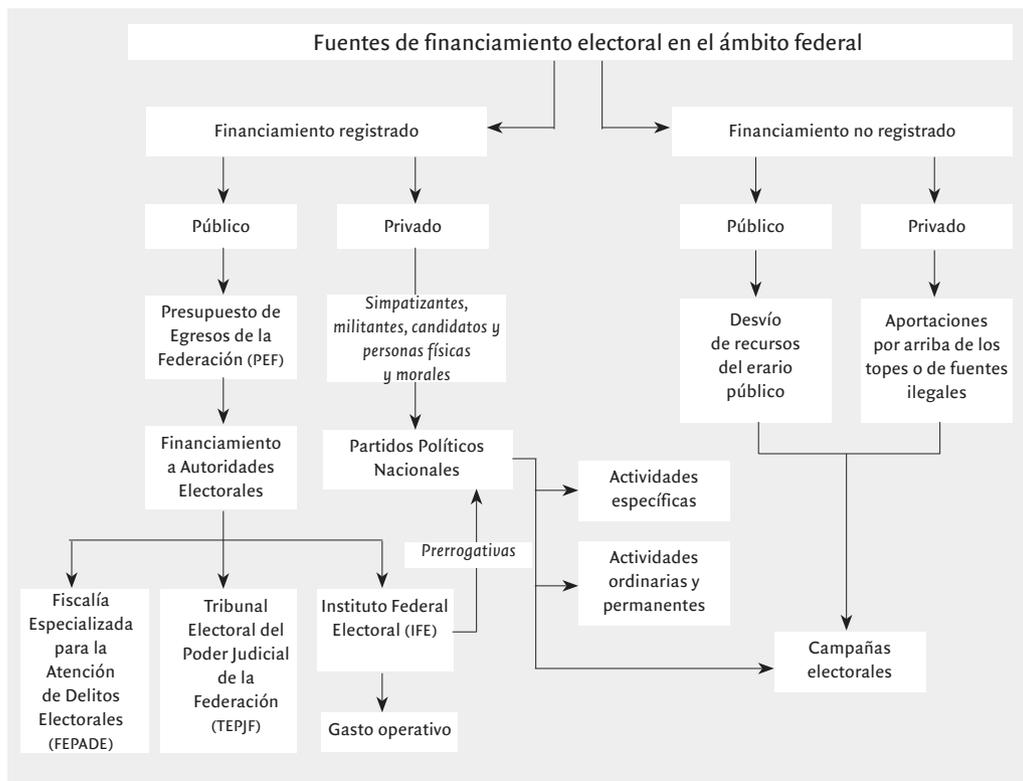
pítulo no lo contempla: será objeto de análisis en una segunda fase de este proyecto.

De manera general, los regímenes con financiamiento público a partidos buscan diversos objetivos. En primer lugar, garantizar que tanto partidos como candidatos cuenten con los recursos necesarios para funcionar y realizar sus campañas bajo cierta igualdad de condiciones. Un segundo objetivo es complementar y fomentar la recaudación de ingresos de otras fuentes en condiciones de transparencia y con ciertas restricciones que impidan la influencia desmedida del dinero privado o de grupos con poder económico. El tercer objetivo del financiamiento público es fomentar la participación ciudadana. Esto ocurre al hacer posible una mayor difusión de información sobre los partidos, sus plataformas y la calidad de sus candidatos —o bien al fomentar una mayor participación directa de los ciudadanos dentro de la organización y funcionamiento de los partidos.

En México, el régimen de financiamiento electoral tiene dos principios básicos: en todo momento, el financiamiento público a los partidos políticos debe ser mayor que el privado, al tiempo que los gastos de campaña y las aportaciones privadas no deben exceder ciertos límites. Para evaluar la lógica de este régimen, la estructura del capítulo es como sigue. En primer lugar, se analiza el presupuesto público destinado al IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). En segundo lugar, se analiza el presupuesto del IFE, al distinguir entre las prerrogativas a partidos políticos y su gasto operativo. La tercera sección discute la composición de las prerrogativas de cada partido antes y después de la reforma electoral de 2007. La siguiente sección estima el valor económico de los spots que los partidos políticos reciben de manera gratuita. Por último, se discuten los toques al gasto de campaña y las aportaciones privadas.

De manera esquemática, el Diagrama 1.1 ilustra el origen y destino de los recursos que reciben tanto las autoridades electorales como los partidos políticos. Desde el punto de vista del origen, existen recursos públicos que pueden ser líquidos, como el financiamiento a partidos; o en especie, como el acceso a medios vía spots en todas las estaciones de radio y televisión del país. Por otro lado, existen recursos privados, tales como las aportaciones a los partidos políticos sujetas a las restricciones de ley. Finalmente, los partidos y candidatos suelen recurrir, asimismo, a recursos públicos y privados que no reportan, cuyo monto es cada vez más significativo. Desde el punto de vista de su destino o aplicación, podemos distinguir entre el gasto de las autoridades electorales, las actividades ordinarias de los partidos políticos y el gasto de campaña. Al igual que con las fuentes de ingreso, algunos gastos de campaña son reportados a las autoridades y otros no.

DIAGRAMA 1.1 ORIGEN Y DESTINO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS



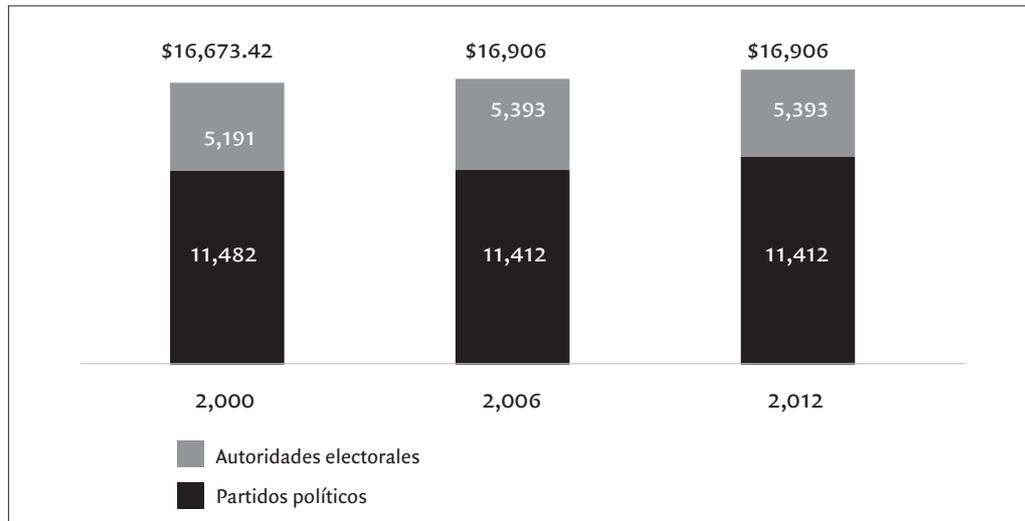
Fuente: elaboración propia con base en el COFIPE, 2008.

A falta de información disponible, en este capítulo se analizarán las cifras oficiales de los recursos destinados al sistema electoral, con la advertencia de que el gasto de campañas no reportado puede incluso ser mayor que aquel que sí se registra.

i) Financiamiento público y privado total

Una primera aproximación al costo de la democracia electoral consiste en comparar el financiamiento público y privado entre 2006 y 2012. El financiamiento público asignado, tanto a autoridades electorales como a los partidos políticos, pasó, en términos reales, de 16 mil 906 millones de pesos en 2006 a 17 mil 452 millones de pesos en 2012. Este aumento se debió, en gran parte, al del presupuesto del Tribunal Electoral, como puede verse en la Tabla 1.10 al final de este capítulo.

GRÁFICA 1.1 FINANCIAMIENTO ELECTORAL TOTAL 2006 VS. 2012
(Millones de pesos constantes)



Fuente: Elaboración propia con información del IFE, Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal 2000, 2006 y 2012 y la SHCP Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, 2006 y 2012.

Aunque los montos de financiamiento, en pesos constantes, entre 2000, 2006 y 2012 son relativamente similares, hay diferencias claras entre quienes reciben este financiamiento. Por ejemplo, si bien el presupuesto asignado a las autoridades electorales fue 6.9% mayor (797 millones de pesos) en 2012, el presupuesto asignado a los partidos políticos disminuyó en 4.7% (250 millones de pesos), comparativamente con 2006.

En el caso del financiamiento privado, éste ascendió a 1,071 millones de pesos constantes en 2006, los cuales equivalen a 20% del financiamiento público líquido a partidos políticos y 6% del financiamiento electoral total. A partir de la reforma electoral de 2007, se observa que el financiamiento por parte de militantes y simpatizantes cayó 78.5% en 2009, al pasar a 230 millones de pesos. Sin embargo, en 2009 sólo se llevaron a cabo elecciones intermedias. De acuerdo con los datos preliminares de la Unidad de Fiscalización del IFE, en 2012 los partidos ejercieron 932 millones de pesos provenientes de financiamiento privado (en efectivo y en especie), lo que representó una disminución de sólo 13% en comparación con los montos ejercidos en las elecciones de 2006.²

2 Unidad de Fiscalización del IFE, Proyecto de Dictamen de la Unidad de Fiscalización para el proceso electoral 2011-2012. Este proyecto iba a ser votado en enero de 2013, pero el Consejo General decidió aplazar la votación para el mes de julio del mismo año.

ii) Financiamiento público a autoridades electorales

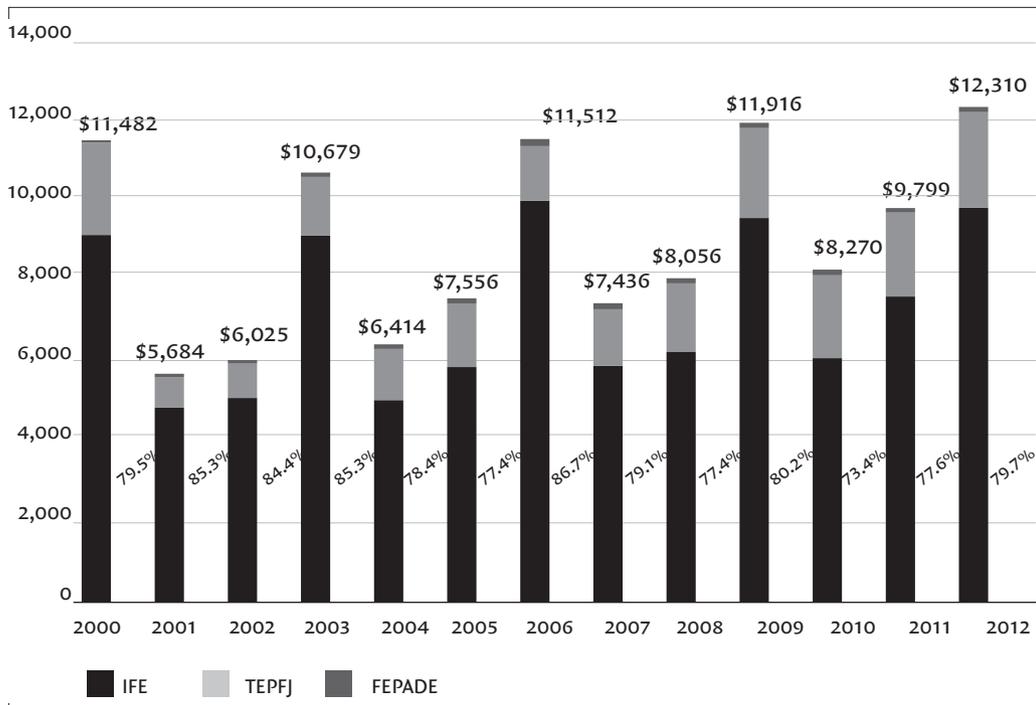
El financiamiento público a autoridades electorales es parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y está destinado al IFE, el Tribunal Electoral y la FEPADE.

Al comparar los montos solicitados por el IFE con los montos aprobados por la Cámara de Diputados, se observa que el presupuesto asignado al Instituto ha sido menor en 638 millones de pesos, en promedio anual entre 1999 y 2012. En los últimos 14 años, sólo en dos ocasiones, 2006 y 2009, el presupuesto aprobado ha sido mayor al solicitado. En el caso de 2006, el motivo de este incremento fueron los costos asociados a la implementación del voto en el extranjero.

En el caso del TEPJF, su presupuesto incluye el funcionamiento de la Sala Superior, así como el de las salas regionales permanentes de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca, las cuales conocen de las impugnaciones presentadas en sus respectivas circunscripciones.

De esta forma, el financiamiento público asignado a las autoridades electorales entre 2000 y 2012 se muestra en la Gráfica 1.2:

GRÁFICA 1.2 FINANCIAMIENTO A AUTORIDADES ELECTORALES, 2000 - 2012
(Millones de pesos constantes)



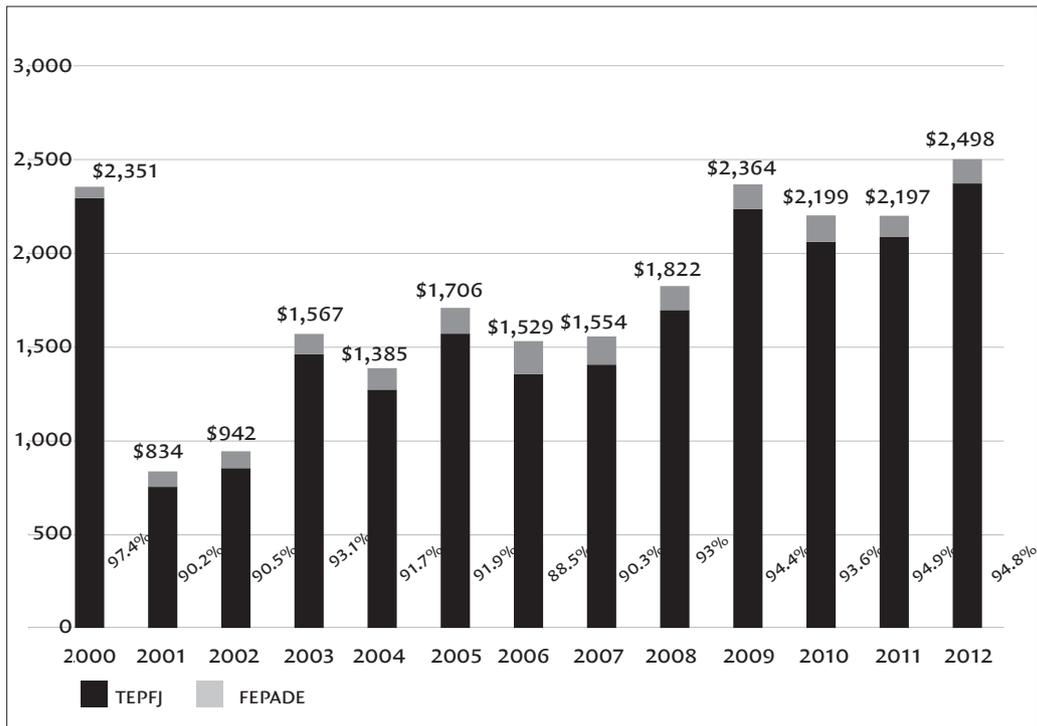
Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012. Los montos del IFE no incluyen prerrogativas a partidos.

Como se aprecia, hay un presupuesto similar en los años de elecciones federales, ya sean presidenciales o intermedias, y otro muy distinto en años no electorales. Sin embargo, el presupuesto en años no electorales muestra una tendencia ascendente en años recientes. Por ejemplo, el presupuesto asignado a las autoridades electorales aumentó en 72.4% en términos reales entre 2001 y 2011, al pasar de 5 mil 684 millones a 9 mil 799 millones de pesos.

Debido a que el IFE recibe en promedio el 80% del presupuesto asignado a las autoridades electorales, resulta importante analizar el presupuesto del TEPJF y la FEPADE por separado. En la Gráfica 1.3 se muestran los montos asignados a estas instituciones:

GRÁFICA 1.3 FINANCIAMIENTO AL TEPJF Y FEPADE, 2000 - 2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012

El financiamiento del TEPJF y la FEPADE muestran un comportamiento diferente al observado en el IFE. Si bien existe un componente cíclico en los años electorales, con excepción del atípico año 2000, éste no es tan marcado como en el caso del Instituto y muestra una tendencia creciente. Entre 2001 y 2011, el presupuesto aumentó en 199%, al pasar de 834 millones de pesos en 2001 a 2 mil 498 millones de pesos en 2011.

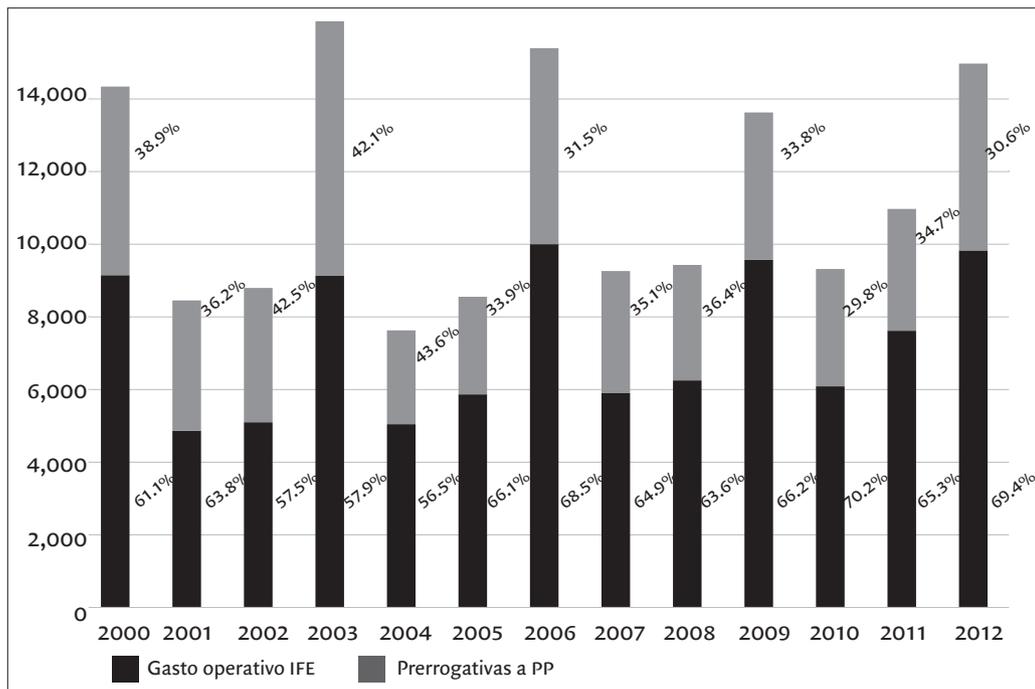
En promedio, 93% del presupuesto asignado a estas dos autoridades corresponde al Tribunal. Por su parte, entre 2001 y 2011, la Fiscalía sólo pasó de 82 millones a 111 millones de pesos constantes. En este periodo, por cada peso presupuestado para la FEPADE, se han destinado 13 pesos para el TEPJF.

El peso presupuestal del Tribunal se explica, en parte, porque funge como árbitro de última instancia para elecciones locales así como para resolver conflictos en la vida interna de los partidos. Su presupuesto aumentó notablemente a partir de 2009, debido a que las salas regionales funcionan de manera permanente tras la reforma electoral y, como se verá en un capítulo posterior, a un incremento en el volumen de litigios en materia electoral.

iii) Gasto Operativo del IFE y financiamiento a partidos políticos

Como se mencionó en el apartado anterior, los principales rubros del costo presupuestal del sistema electoral federal corresponden al gasto operativo del IFE y al financiamiento público de los partidos políticos, las cuales forman parte del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. La Gráfica 1.4 ilustra estos montos y su proporción entre 2000 y 2012:

GRÁFICA 1.4 GASTO OPERATIVO DEL IFE Y FINANCIAMIENTO A PARTIDOS, 2000 - 2012
(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012 e IFE, Acuerdo del Consejo General por el que se Aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal 2000-2012. Consultado en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/xviii_Presupuesto/

Como se aprecia, el aumento en el presupuesto del IFE no sólo se debe a incrementos en prerrogativas, pues si bien éstas aumentan en años electorales, el gasto operativo del Instituto ha aumentado en años no electorales. En promedio, del presupuesto total del IFE, 64.3%, se destina a gasto operativo y 35.7% a los partidos políticos. (Ver Tabla 1.10 al final del capítulo).

El año en que hubo más financiamiento público de partidos fue 2003, cuando 11 aparecieron en la boleta y recibieron 7 mil millones de pesos, equivalentes al 44% del presupuesto del Instituto. En 2009 y tras la reforma electoral de 2007, las prerrogativas sólo representaron el 29%: el IFE ya no duplica el financiamiento de actividades ordinarias permanentes para financiar campañas electorales, como ocurría antes en cualquier año con elecciones federales.

iv) Prerrogativas a partidos políticos

La reforma electoral de 2007 modificó las prerrogativas a partidos políticos en dos formas importantes. Por un lado, cambió las reglas para determinar los montos de financiamiento público líquido a los partidos. Por otro, el nuevo modelo de acceso a medios creó nuevas prerrogativas indirectas o en especie: 41 minutos diarios de spots de 30 segundos que se transmiten en todas las estaciones de radio y televisión del país durante las campañas políticas. Al tratarse de prerrogativas indirectas, su costo o valor de mercado no entra en el presupuesto del IFE ni en los reportes de ingresos y gastos de los partidos políticos. Por ello, en esta sección abordaremos, primero, las prerrogativas líquidas y después el valor económico de los spots gratuitos.

La reforma electoral modificó las reglas para determinar el financiamiento líquido a los partidos políticos así como los montos destinados a actividades de campaña. Un elemento que se mantuvo sin cambio fue la regla para distribuir el financiamiento de cada partido político. En el siguiente cuadro se detalla la forma en la que se calculaba el financiamiento antes de la reforma y a partir de 2008.

CUADRO 1.1. ¿CÓMO SE DETERMINA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS?

El financiamiento público que anualmente es destinado a los partidos políticos se determina de este modo:

$$\text{Monto total} = (\text{Padrón electoral}) \times (0.65 \times \text{Salario mínimo})$$

Y éste se distribuye a cada partido político de acuerdo con el criterio 70/30:

$$\text{Actividades ordinarias} = \frac{(0.7 \times \text{Monto total} \times \% \text{Voto partido}) + (0.3 \times \text{Monto total})}{\text{Número de partidos}}$$

$$\text{Gastos de campaña (presidencial)} = 0.5 \times \text{Monto ordinario por partido}$$

$$\text{Gastos de campaña (intermedia)} = 0.3 \times \text{Monto ordinario por partido}$$

$$\text{Actividades específicas} = 0.03 \times \text{Monto ordinario por partido}$$

Entre 1997 y 2007, el monto total y su distribución se determinaba de la siguiente manera:

$$\text{Monto total} = \text{Costo mínimo de campaña para diputado} \times \text{Número de escaños a competir} \times \text{Número de partidos registrados}$$

$$\text{Actividades ordinarias} = \frac{(0.7 \times \text{Monto total} \times \% \text{Voto partido}) + (0.3 \times \text{Monto total})}{\text{Número de partidos}}$$

$$\text{Gasto de Campaña} = \text{Actividades ordinarias por partidos}$$

Las reglas previas a 2007 para definir el financiamiento a partidos padecían de tres defectos importantes. Primero, el monto total dependía del número de partidos con registro, lo cual creaba un incentivo perverso: mientras más partidos obtuvieran su registro, mayores prerrogativas en términos absolutos recibían los partidos más grandes y establecidos. Segundo, las prerrogativas prácticamente se duplicaban en años electorales, sin importar que se tratase de una elección intermedia o presidencial. Y por último, dejaba al criterio del IFE el determinar un «costo mínimo de campaña» del cual dependía no sólo el monto total de financiamiento sino también los topes de gasto de campaña.

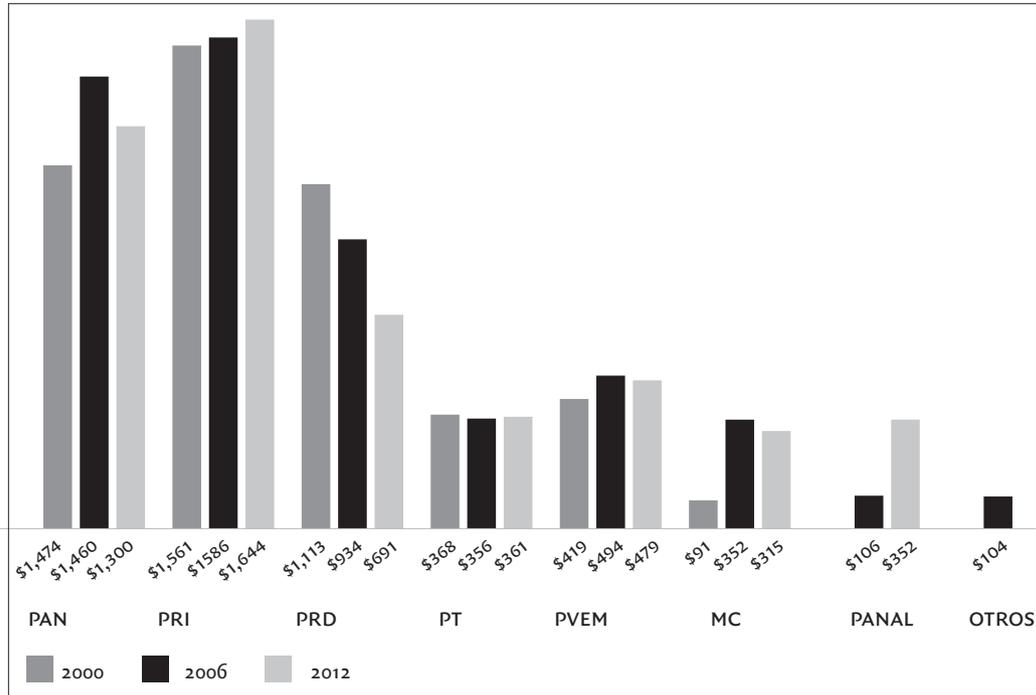
Tras la reforma de 2007, el monto total de financiamiento líquido ya no depende del número de partidos sino de un múltiplo del salario mínimo y el tamaño del padrón electoral. Asimismo, el financiamiento para gastos de campaña ya no duplica al de actividades ordinarias, sino que sólo crece en 50% en años de elecciones presidenciales y en 30% en las intermedias. Sin embargo, la disminución en las prerrogativas para gastos de campaña se vio atenuada por un aumento en las destinadas a actividades ordinarias permanentes.³

³ El costo mínimo de campaña se estableció en 1997 y se calculó con base en una lista de requerimientos míni-

La Gráfica 1.5 muestra los montos de financiamiento público asignados entre 2006 y 2012 a cada partido político:

GRÁFICA 1.5 PRERROGATIVAS LÍQUIDAS A PARTIDOS POLÍTICOS, 2000 - 2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: IFE, «Financiamiento público a partidos políticos 1997-2013», Consultado en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/>

El financiamiento público a partidos políticos muestra diferencias en los montos asignados en las elecciones de 2006 y 2012. Si bien el monto agregado es similar (5 mil 393 millones en 2006 vs. 5 mil 143 millones en 2012), se observa un cambio en su distribución entre los diferentes partidos políticos.

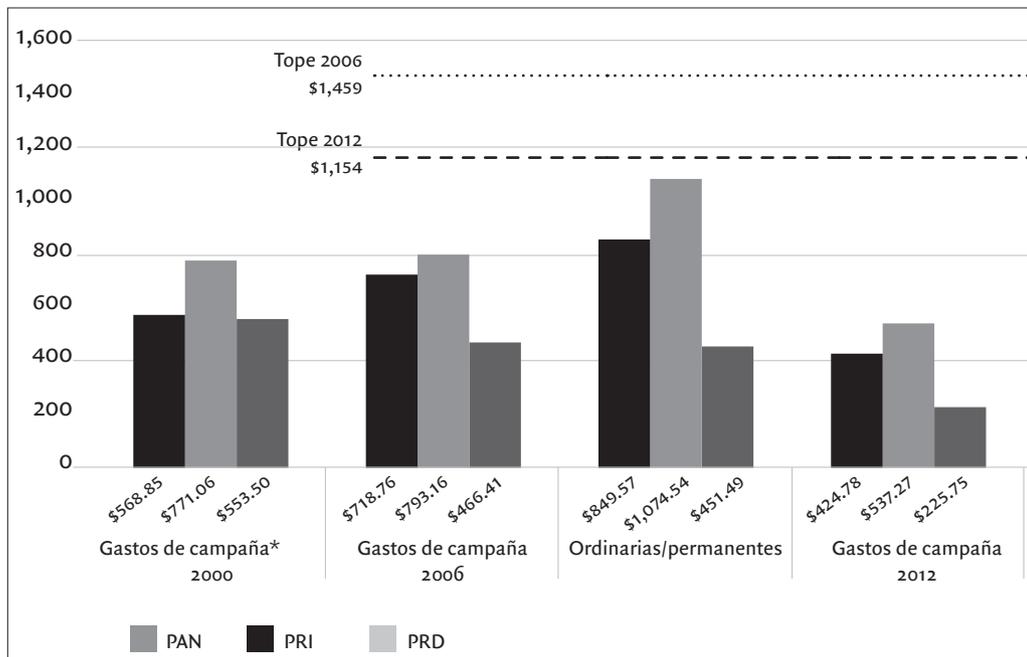
La reducción de los montos de financiamiento entre estos años de elecciones presidenciales fue de 4.7%. Esto puede asociarse con una reducción de 37% en el financiamiento de gasto de campaña en esos años, el cual pasó de 2 mil 674 millones de pesos en 2006 a mil 681 millones de pesos en 2012. Por otro lado, esta reducción fue compensada con un incremento de 26% en el financiamiento de gastos ordinarios y permanentes, los cuales pasaron, en el mismo periodo, de 2 mil 674 millones

mos para organizar una campaña. Sin embargo, la composición de esa lista nunca se actualizó con base en los requerimientos del mercado y sólo se actualizaba con base en la inflación.

pesos a 3 mil 361 millones. Otro monto que tuvo un incremento significativo fue el financiamiento etiquetado para actividades específicas, el cual fue de 127 por ciento; pasó de 44 millones de pesos en 2006 a 101 millones en 2012.

Los tres partidos que mayor financiamiento público reciben son el PRI, el PAN y el PRD. El comparativo entre las asignaciones para gastos ordinarios y de campaña se muestra en la Gráfica 1.6, junto con los topes que pueden gastar para todas las campañas de disputa: una presidencial, 500 diputados y 128 senadores.

GRÁFICA 1.6 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS DE CAMPAÑA vs. TOPES DE GASTO DE CAMPAÑA, 2000, 2006 Y 2012
(Millones de pesos constantes)



Fuente: IFE, «Financiamiento público a partidos políticos 1997-2013», Consultado en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/>

*Para estos años, el financiamiento para campañas electorales era un monto igual al financiamiento para actividades ordinarias, de acuerdo con el COFIPE vigente para esos años.

Aunado a lo anterior, se puede afirmar que a pesar de la reducción del financiamiento público, debido a que los periodos de campaña se redujeron sensiblemente (y no en la misma proporción que el financiamiento), los partidos políticos cuentan con mayores recursos económicos (en efectivo) por día de campaña electoral de lo que habían tenido anteriormente.

Como ejemplo, si para la elección presidencial de 2006 los partidos, en su conjunto, recibieron 29 millones de pesos por día de campaña, para la elección de 2012 contaron con 57.1 millones, también por día de campaña. Lo anterior representa un incremento del 129 por ciento en la liquidez que tuvieron por cada día de campaña.

A la consabida cifra, habrá que sumar el ingreso en especie que los partidos políticos tienen al acceder de manera gratuita a la radio y la televisión, medios en los que, según el propio Senado, «los partidos destinaban el 60 por ciento de sus recursos». Por lo que es posible concluir que los partidos políticos tienen para sus campañas muchos mayores recursos en efectivo y en especie de los que poseían antes de la reforma electoral.

Se observa un cambio en la composición de los montos que reciben los partidos para actividades ordinarias y permanentes, así como para gastos de campaña. Como se dijo antes, esto se debe a que en la reforma de 2007 cambió la fórmula para otorgar financiamiento tanto para actividades ordinarias como de campaña (ver Cuadro 2.1).

El presupuesto asignado a ambas actividades para los tres partidos que mayores recursos reciben, no ha mostrado cambios significativos (en 2006 el presupuesto combinado fue de 4 mil 306 millones y en 2012 fue de 3 mil 918 millones). Esto se debe a que, por un lado, el financiamiento para gasto de campañas disminuyó en 40% al pasar de mil 978 millones de pesos en 2006 a mil 187 millones de pesos en 2012. Por otro lado, el presupuesto asignado a actividades ordinarias y permanentes aumentó en 20%; es decir, pasó de mil 978 millones de pesos en 2006 a 2 mil 376 millones en 2012.

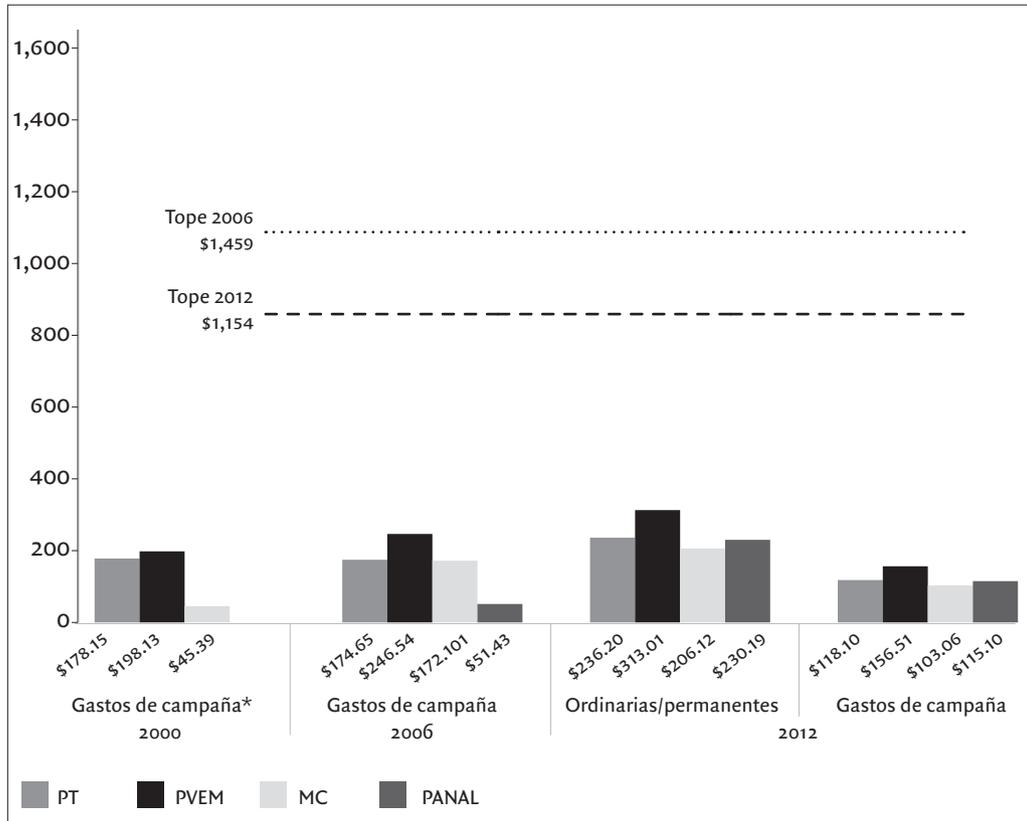
El detalle del financiamiento para los partidos políticos más pequeños se ilustra en la Gráfica 1.7.

Como en el caso de los partidos grandes, la composición del presupuesto asignado a los pequeños ha cambiado. El presupuesto dirigido a actividades de campaña ha disminuido en 23% entre 2006 y 2012, mientras que el presupuesto para actividades ordinarias se ha incrementado en 15%. De mil 289 millones de pesos en 2006, pasó a mil 478 millones en 2012. El mayor incremento se observa en el Partido Nueva Alianza.

Como se aprecia, el nuevo modelo de financiamiento a partidos parece haber afectado más a los partidos grandes que a los pequeños: la reducción en financiamiento para gastos de campaña de los tres partidos más grandes fue de 40 por ciento, mientras que para los cuatro partidos más chicos sólo fue de 23 por ciento. Esta asimetría se debe a que la regla 70/30 con que se distribuyen las prerrogativas, beneficia relativamente a los partidos de menor tamaño.

Las líneas horizontales de las dos gráficas anteriores indican el gasto máximo de campaña en que podían incurrir los partidos en 2006 y 2012 de acuerdo con los diversos topes de gasto (ver Tabla 1.5 más adelante). El contraste entre el financia-

GRÁFICA 1.7 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS DE CAMPAÑA VS. TOPES DE GASTO DE CAMPAÑA, 2000, 2006 Y 2012
(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: IFE, «Financiamiento público a partidos políticos 1997-2013», Consultado en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/>

*Para estos años, el financiamiento para campañas electorales era un monto igual al financiamiento para actividades ordinarias, de acuerdo con el COFIPE vigente para esos años.

miento público recibido por los principales partidos y los topes de gasto que enfrentan, significa que la suma del financiamiento ordinario y de campaña durante años electorales es mayor al tope de gasto de todas las elecciones en disputa. Dicho de otra forma: los partidos tienen más dinero del que pueden gastar durante años electorales, lo que da lugar, según las entrevistas conducidas para este estudio, a que los partidos reporten muchos gastos como ordinario cuando en realidad son de campaña.

v) Valor económico de los spots gratuitos

La reforma electoral de 2007 introdujo nuevas reglas para el uso de medios electrónicos por parte de los partidos políticos durante los procesos electorales. En particular, prohibió la adquisición de espacios en radio y televisión, y estableció un modelo de asignación de tiempos gratuitos que en 2012, por ejemplo, significó aproximadamente 45 millones de spots para todo el proceso electoral, del cual los partidos políticos recibieron, como parte de sus prerrogativas, aproximadamente 22.5 millones. Sólo durante el periodo de 90 días de las campañas federales, se asignaron a los partidos poco más de 17 millones de spots, como se observa en las siguientes tablas.

La siguiente Tabla presenta la información del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del IFE en el que se aprobó el modelo de distribución y transmisión de spots para el proceso electoral federal 2011-2012, conocido como ACRT/028/2011.

TABLA 1.1
DISTRIBUCIÓN DE SPOTS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL, 2011-2012

| PERIODO | ACTOR | DÍAS | MINUTOS | EMISORAS | MINUTOS TOTALES | IMPACTOS EN MEDIOS 30' |
|--------------------------|-------------|------|---------|----------|-----------------|------------------------|
| Precampañas | Partidos | 60 | 18 | 2335 | 2,521,800 | 5,043,600 |
| | Autoridades | 60 | 30 | 2335 | 4,203,000 | 8,406,000 |
| | Subtotal | 60 | 48 | 2335 | 6,724,800 | 13,449,600 |
| Intercampañas | Partidos | 47 | 0 | 2335 | 0 | 0 |
| | Autoridades | 47 | 48 | 2335 | 5,267,760 | 10,535,520 |
| | Subtotal | 47 | 48 | 2335 | 5,267,760 | 10,535,520 |
| Campañas | Partidos | 90 | 41 | 2335 | 8,616,150 | 17,232,300 |
| | Autoridades | 90 | 7 | 2335 | 1,471,050 | 2,942,100 |
| | Subtotal | 90 | 48 | 2335 | 10,087,200 | 20,174,400 |
| Veda y Jornada Electoral | Partidos | 4 | 0 | 2335 | 0 | 0 |
| | Autoridades | 4 | 48 | 2335 | 448,320 | 896,640 |
| | Subtotal | 4 | 48 | 2335 | 448,320 | 896,640 |
| Total | | 201 | | 2335 | 22,528,080.00 | 45,056,160 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, en las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, 2011.

La Tabla 2.2 presenta la distribución de spots por partido político. Los datos agregados difieren marginalmente de la Tabla anterior porque se basa en los datos de la contabilización de spots realizada por el IFE durante el proceso electoral.

TABLA 1.2
DISTRIBUCIÓN DE SPOTS POR PARTIDO POLÍTICO
DURANTE LOS 90 DÍAS DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES, 2012

| COALICIÓN | PROPORCIÓN DE LA COALICIÓN EN EL CONGRESO | MINUTOS TOTALES | IMPACTOS EN MEDIOS 30' |
|-------------------------|---|-----------------|------------------------|
| PRI / PVEM | 44.70% | 3,808,534 | 7,617,068 |
| PAN | 27.00% | 2,300,457 | 4,600,913 |
| NA | 8.60% | 732,738 | 1,465,476 |
| PRD / PT / Convergencia | 19.70% | 1,678,481 | 3,356,963 |
| Total partidos | 85.40% | 8,520,210 | 17,040,420 |
| Autoridades | 14.60% | 1,454,670 | 2,909,340 |
| Total | 100.00% | 9,974,880 | 19,949,760 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe general sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011–2012, IFE, julio 2012

A pesar de que estos spots son parte de los «tiempos de Estado» y no fueron pagados por los partidos políticos ni por el IFE, poseen un valor comercial y representan un costo de oportunidad, en la medida en que su uso para las campañas políticas significa que no pueden ser aprovechados por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, ni por otros anunciantes.

Según un catálogo de tarifas comerciales de las estaciones de radio y televisión elaborado por Eficiencia Informativa —empresa mexicana que monitorea medios de comunicación—, el valor comercial de los poco más de 22 millones de spots distribuidos entre los partidos políticos durante el proceso electoral 2011-2012 (en precampañas y campañas), podría ascender a 884 mil 790 millones de pesos (ver Tabla 1.3).

Este cálculo se realizó a partir de una base de datos de mil tarifas comerciales provenientes de 500 emisoras de televisión (de un total de 741) y 500 de radio AM y FM (de un total de 1,594). Cada tarifa corresponde al costo promedio diario de contratar un segundo de publicidad en la emisora, sin que se contemple el tiempo pautado en Redes Nacionales. Este costo se multiplicó primero por 30 (el número de segundos en cada spot) y posteriormente por 82 (el número de spots de 30 segundos que cada emisora está obligada a transmitir diariamente durante las campañas federales para partidos políticos) para cumplir con los 41 minutos diarios obligados en cada estación de radio y televisión que establece el artículo 55 del COFIPE. Al multiplicar este número por los 90 días de campaña, se puede obtener un primer referente del valor comercial de los spots de partidos transmitidos por

una emisora a lo largo de la campaña.⁴

Aunque las mil emisoras consideradas para este ejercicio constituyen 43% de las 2 mil 335 contempladas en el catálogo del IFE, representan una muestra de aquellas concesionarias con mayor rating y se estima que constituyen la mayor parte del valor comercial de los spots.⁵

TABLA 1.3
VALOR APROXIMADO DE SPOTS GRATUITOS TRANSMITIDOS POR PARTIDOS
EN RADIO Y TELEVISIÓN DURANTE PROCESO ELECTORAL 2011-2012
(según catálogo de tarifas comerciales, sin descuento)

| TIPO DE MEDIO | VALOR COMERCIAL PROMEDIO POR SPOT | SPOTS TRANSMITIDOS POR DÍA | VALOR DIARIO | VALOR EN PRECAMPAÑA | VALOR EN CAMPAÑA | TOTAL |
|---------------|-----------------------------------|----------------------------|--------------|---------------------|------------------|---------------|
| Televisión | \$57.53 | 71,136 | \$3,495,407 | \$209,724,418 | \$314,586,627 | \$524,311,045 |
| Radio FM | \$19.27 | 71,136 | \$1,170,603 | \$70,236,199 | \$105,354,299 | \$175,590,499 |
| Radio AM | \$17.62 | 81,888 | \$1,232,593 | \$73,955,557 | \$110,933,335 | \$184,888,891 |
| Total | | 224,160 | \$5,898,603 | \$353,916,174 | \$530,874,261 | \$884,790,435 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, en las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, 2011.

Ahora bien, al considerar que las emisoras hacen grandes descuentos, especialmente a los clientes que adquieren altos volúmenes como podría ser un partido político, a quienes cobran sólo 15 ó 20 por ciento de la tarifa comercial publicada, es probable que durante el proceso electoral 2011-2012 los partidos habrían tenido que pagar entre 132 mil 718 y 176 mil 958 millones de pesos por los spots transmitidos en campañas y precampañas. Desde cualquier perspectiva, estas cifras son muy superiores a los mil 335 millones de pesos reportados por los partidos en 2006 en gastos en radio y televisión (ver Tabla 1.7).⁶

La asociación civil México Evalúa propone otra alternativa para estimar el valor comercial de los spots gratuitos. De acuerdo con sus cálculos, el valor comercial aproximado de los spots transmitidos por todos los partidos durante las campañas

4 Esta forma de estimar el costo no contempla la variación de los precios comerciales durante eventos especiales: por ejemplo, en 2012 se desarrolló el *Superbowl XLVI* (5 de febrero), la Copa Libertadores (24 de enero al 4 de julio) y el Torneo Clausura 2012 del Fútbol mexicano.

5 Al respecto, no olvidemos que las permisionarias de radio y televisión, incluidas dentro del catálogo del IFE, por ley tienen prohibido comercializar tiempos y solamente cuentan con patrocinadores, por lo cual tampoco forman parte de la muestra.

6 IFE, Informes de campaña de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos.

presidenciales de 2012 fue 21 mil 622 millones de pesos: 10 veces superior al gasto equivalente en 2006, que según cifras de México Evalúa, tomando en cuenta el gasto de todos los contendientes, fue de 2 mil 580 millones de pesos. Con base en el estudio, esta cifra considera solamente tiempos fiscales, equivalentes al 45% del total de los tiempos oficiales del Estado, que al 100% equivalen a 48 mil millones de pesos.⁷

TABLA 1.4
MINUTOS, NÚMERO DE SPOTS Y COSTO DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN
DE ACUERDO CON MÉXICO EVALÚA

| | 2006 | 2012 | DIFERENCIA |
|--------------------------|-----------|------------|------------|
| Minutos | 146,619 | 14,774,760 | 9,977% |
| Spots | 395,052 | 5,688,283 | 1,340% |
| Costo (tiempos fiscales) | \$ 2,580* | \$ 21,622* | 738% |

*Millones de pesos

Fuente: México Evalúa, El costo de las elecciones presidenciales de 2012, 2013

vi) Topes de gasto en campañas y aportaciones privadas

La reforma electoral de 2007 no sólo cambió las reglas y los montos del financiamiento a partidos, sino también los topes de gasto de campaña. La fórmula para calcular el tope de gasto de campaña para presidente en 2000 y 2006 fue la siguiente:

$$\text{Tope} = \frac{(2.5 \times \text{Costo mínimo campaña diputado} \times 300 \text{ distritos})}{(\# \text{días de campaña diputado} \times \# \text{días campaña presidente})}$$

Tras la reforma electoral, la fórmula para calcular el tope de gasto de campaña para presidente en 2012 fue:

$$\text{Tope 2012} = (\text{Financiamiento público total para gastos de campaña de todos los partidos} \times .20)$$

Como se observa en las fórmulas, en 2006 la estimación de los topes de gasto de campaña era un múltiplo del llamado «costo mínimo de campaña para diputados»,

7 Cálculo realizado por México Evalúa utilizando datos del Reporte Final Sobre las Elecciones. 2007. Volumen 2, y de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la SEGOB. Los tiempos considerados en radio son de 30 segundos, mientras que los de televisión son de 20. México Evalúa, «El costo de las elecciones presidenciales de 2012», febrero, 2013.

cifra estimada anualmente por el IFE a partir de variables fijadas en 1997, misma que se actualizaba por la inflación año con año. A partir de 2008, el tope se calcula como una fracción del «financiamiento público para gastos de campaña para todos los partidos», cifra que a su vez depende del padrón electoral y del salario mínimo vigente.

La siguiente Tabla indica los topes de campaña para diputados, senadores y presidente para 2006 y 2012:

TABLA 1.5
TOPES DE GASTO DE CAMPAÑA, 2006 US. 2012

| CARGO | TOPE MÁXIMO CAMPAÑA 2006 | TOPE MÁXIMO PRECAMPAÑAS 2012 | TOPE MÁXIMO CAMPAÑAS 2012 | TOTAL 2012 |
|---|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------|
| Diputados | \$ 950,186 | \$ 162,536 | \$ 1,120,374 | \$ 1,282,910 |
| Senadores (promedio) | \$ 16,326,023 | \$ 1,904,635 | \$ 9,523,176 | \$ 11,427,811 |
| Presidente | \$ 651,428,442 | \$ 67,222,417 | \$ 336,112,084 | \$ 403,334,501 |
| Gasto máximo por partido o coalición | \$ 1,458,917,018 | \$ 176,931,577 | \$ 976,965,790 | \$ 1,153,897,368 |

Nota: El tope para senadores es por fórmula y depende del número de distritos de cada entidad.

Fuente: IFE, Acuerdos del Consejo General del IFE, por los que se determinan topes máximos de gastos de campaña 2006 y 2012

Como se aprecia, la lógica de los topes de campaña vigentes es lineal: se asume que las campañas para diputado en todos los distritos o regiones cuestan lo mismo y que el gasto de campaña de un candidato a senador es proporcional al número de distritos de cada entidad. Bajo esta lógica, el gasto de una campaña presidencial equivaldría a la de 300 campañas para diputado en 2012. Antes de la reforma electoral, el razonamiento era muy similar con la salvedad de que, al durar más días la campaña presidencial, le correspondía un tope de gasto mayor que el de 300 diputados.

Si se consideran todos los topes, si un partido político o coalición hubiese querido gastar al máximo en todas las candidaturas de la elección federal 2012, habría necesitado 1,153 millones de pesos. Esta cifra resulta de sumar el tope de gasto de campaña para diputados por 300, el tope promedio para senadores por 32 y el tope presidencial.

Un problema importante en la determinación de los topes de campaña en México, es que éstos se establecen como una función del financiamiento público disponible para los partidos, el cual no necesariamente corresponde a las condiciones reales de los mercados locales en que se desarrollan las campañas. Asimismo, esos topes que se calculan con base en el financiamiento público, desincentivan que los partidos reporten el financiamiento privado que reciben. Si lo hicieran, no podrían gastarlo porque rebasarían los topes legales. De tal forma que no hay congruencia entre los topes y las fórmulas y modalidades de financiamiento público y privado.

Más aún, los topes de campaña no responden a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas. Los topes establecidos en la reforma electoral de 2007 parecen más una aspiración o una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor.

vii) Financiamiento privado

Además del financiamiento público, los partidos políticos pueden recibir financiamiento privado de militantes, simpatizantes, así como de personas físicas y morales bajo las siguientes reglas.

CUADRO 1.2 LÍMITES A LAS APORTACIONES (DESPUÉS DE 2007)

- Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.
- La suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de cuotas, autofinanciamiento y colectas no podrá ser mayor al 10% del monto anual establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

Con la reforma electoral, los límites para aportaciones privadas pasaron de 10% del monto total ordinario, a 10% del tope de gastos para la campaña presidencial. El límite anual de aportaciones que puede realizar una persona física o moral corresponde ahora a 0.5% del tope de gasto para la campaña presidencial, en vez del 0.05% del monto total para actividades ordinarias previsto en la legislación anterior.

Por otro lado, la suma que cada partido político puede obtener anualmente de la militancia, aportaciones de candidatos, el autofinanciamiento y las colectas en mítines, no podrá ser mayor al 10% del tope de gasto de campaña presidencial. Cabe destacar que la distinción entre aportaciones de simpatizantes y militantes no existía previamente. De esta forma, los límites a las aportaciones privadas en 2006 y 2012 fueron los siguientes:

TABLA 1.6
LÍMITES DE APORTACIONES DE MILITANTES Y SIMPATIZANTES

| AÑO | DE MILITANTES, CANDIDATOS, AUTOFINANCIAMIENTO Y COLECTAS PÚBLICAS | DE SIMPATIZANTES (DINERO O EN ESPECIE) | PERSONA FÍSICA O MORAL | MONTO MÁXIMO QUE CADA PARTIDO PODRÁ RECIBIR |
|------|---|--|------------------------|---|
| 2006 | NA | NA | \$ 1,034,187.81 | \$ 206,837,561.37 |
| 2012 | \$ 33,611,208.42 | \$ 33,611,208.42 | \$ 1,680,560.42 | NO ESPECIFICADO* |

*Siempre que sea menor al financiamiento público.

Nota: La distinción entre aportaciones de simpatizantes y militantes no existía en 2006.

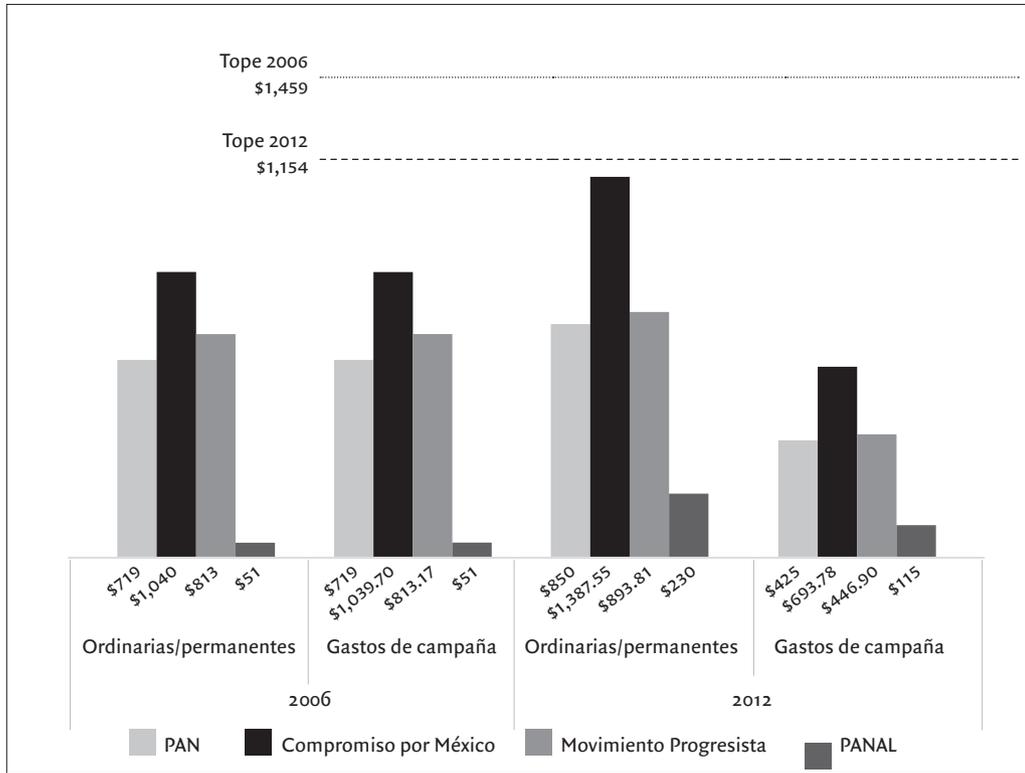
Fuente: Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie de simpatizantes que podrá recibir durante 2012. Fecha de expedición 9 de enero de 2012. Consultado en: [http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/Comunicado%20Limite%20dinero%20simpatizantes%202012%20\(2\).pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/Comunicado%20Limite%20dinero%20simpatizantes%202012%20(2).pdf)

Como se aprecia, no existe una lógica clara para establecer el límite al total de aportaciones privadas. Al colocar un techo que depende del tope de gasto de la campaña presidencial, mismo que carece de lógica propia, se genera una cifra que no responde a la realidad del mercado político ni propicia equidad ni transparencia.

Otro problema de las fórmulas de aportaciones privadas refiere a que, por un lado, el límite para aportaciones individuales aumentó entre 2006 y 2012, como se aprecia en la Tabla 1.6. Sin embargo, el límite para las aportaciones privadas totales disminuyó significativamente al pasar de 206 a 33.6 millones de pesos (esto se debe a que el tope de gasto de campaña, nuevo referente para establecer los límites, es del 20% del financiamiento público para campañas). Esta modificación implica una contradicción: se permiten mayores aportaciones individuales, mientras que la suma total de aportaciones privadas disminuye. Con lo anterior, las posibilidades de diversificar las fuentes de ingreso de los partidos se ven reducidas.

Para poner en perspectiva el subsidio que reciben los partidos, la Gráfica 1.8 contrasta el financiamiento público (ordinario y para gastos de campaña) de cada partido o coalición con el gasto máximo de todas las campañas en que pudieron haber incurrido en 2006 y 2012 (presidente, senadores y diputados). Como se aprecia, aun sin tomar en cuenta el financiamiento privado, el financiamiento público para el PAN y las coaliciones encabezadas por el PRI y el PRD en 2012 (ordinario y de campañas), es mayor a los topes de las 629 campañas federales en contienda. Por ejemplo, en 2012, la coalición «Compromiso por México» (PRI y PVEM) recibió 1,388 millones de pesos de financiamiento público ordinario y 694 millones de pesos para gastos de campaña. Ese mismo año, sus gastos de campaña no podían exceder de 1,154 millones de pesos.

GRÁFICA 1.8 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ALIANZAS, 2006 VS 2012
(Millones de pesos constantes, 2012)



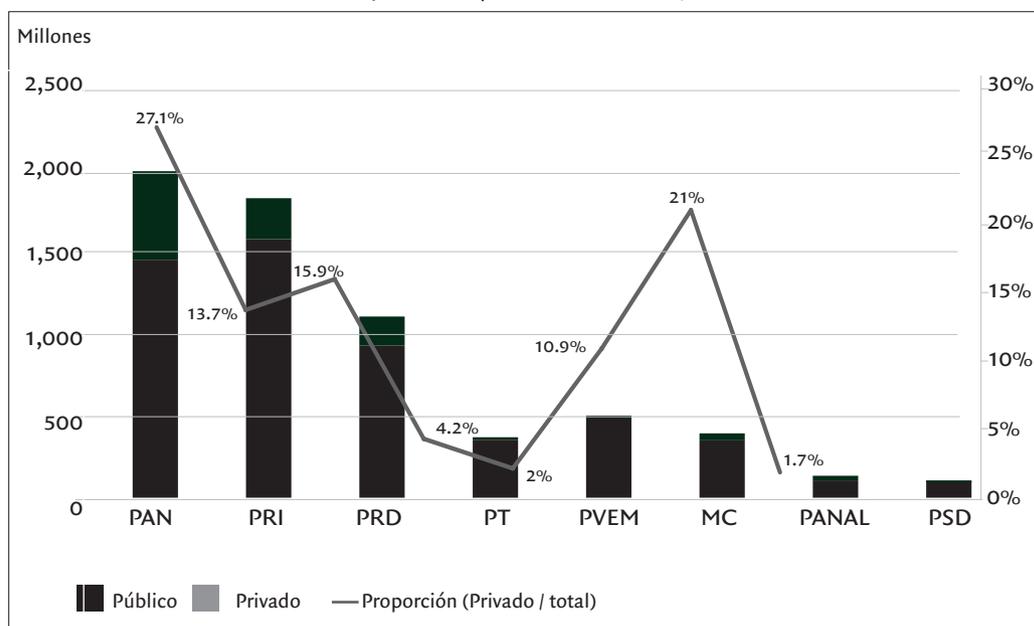
Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

El diferencial entre el financiamiento público total y el gasto máximo de campañas es relevante por dos razones. Por un lado, si el financiamiento es menor a los topes de campaña, se crean incentivos para que los partidos políticos busquen fuentes alternativas de financiamiento. Por otro lado, si el financiamiento rebasa los topes de gasto, o bien si los topes de gasto son demasiado bajos, hay pocos incentivos para diversificar fuentes legítimas de ingresos, al tiempo que se crea un incentivo para disimular gastos de campaña.

viii) Financiamiento público y privado a partidos políticos

La Gráfica 1.9 presenta el financiamiento público y privado recibido en 2006, y la proporción que éste representó respecto de los ingresos totales reportados por cada partido político.

GRÁFICA 1.9 FINANCIAMIENTO PRIVADO A PARTIDOS POLÍTICOS, 2006
(Millones de pesos constantes, 2012)



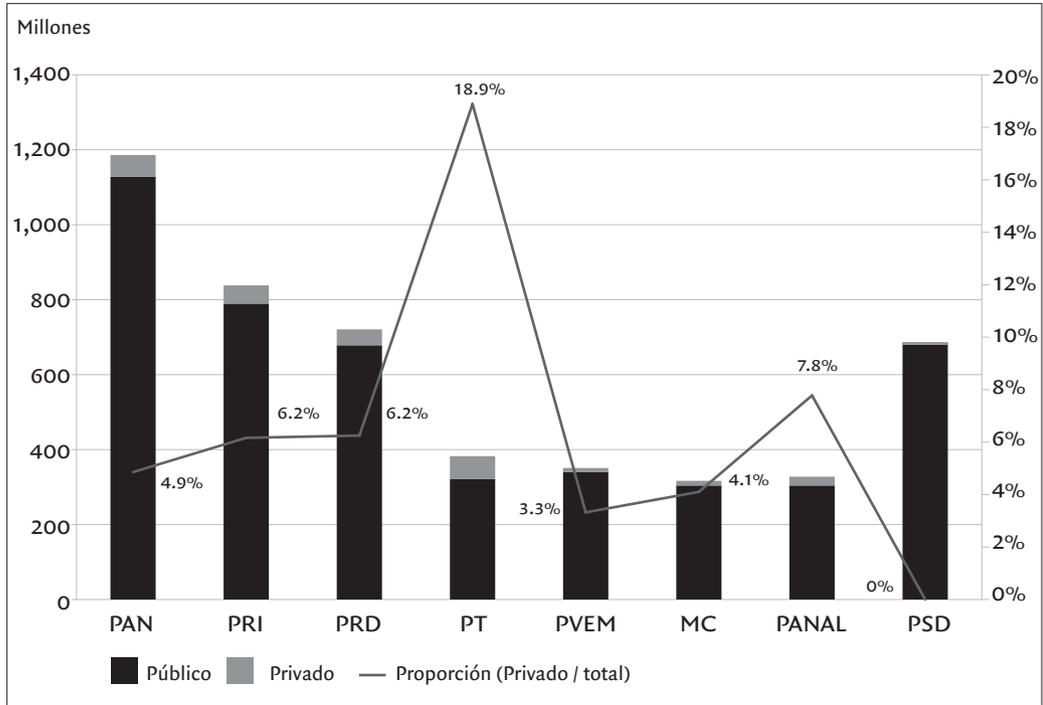
Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

A pesar de ser un año de elecciones presidenciales, en 2006 los partidos reportaron pocos ingresos privados; es decir, aquellos provenientes de sus militantes, simpatizantes o mediante autofinanciamiento. El PAN fue el partido con mayores ingresos privados: 420 millones 310 mil pesos, equivalentes al 27% de sus ingresos totales. En ese mismo año, el promedio de ingresos privados entre los siete partidos políticos fue de 13%.

La Gráfica 1.10 ilustra el caso de 2009. En ese año de elecciones intermedias, la proporción de ingresos privados de los partidos se redujo notablemente. El PT fue el partido con mayores ingresos privados —18.9% de sus ingresos totales. El promedio de ingresos privados de los siete partidos con registro fue de 7.3%, prácticamente la mitad que en 2006.

De acuerdo con la ley, los ingresos privados de los partidos siempre deben ser menores que los públicos: es decir, los partidos podrían tener una estructura de ingresos cercana al 51/49. Sin embargo, la evidencia de 2006 y 2009 sugiere que los partidos difícilmente se acercan a los límites de aportaciones permitidos por la ley. En un contexto con campañas cada vez más costosas, esto sugiere que los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera transparente.

GRÁFICA 1.10 FINANCIAMIENTO PRIVADO A PARTIDOS POLÍTICOS, 2009
(Millones de pesos constantes, 2012)

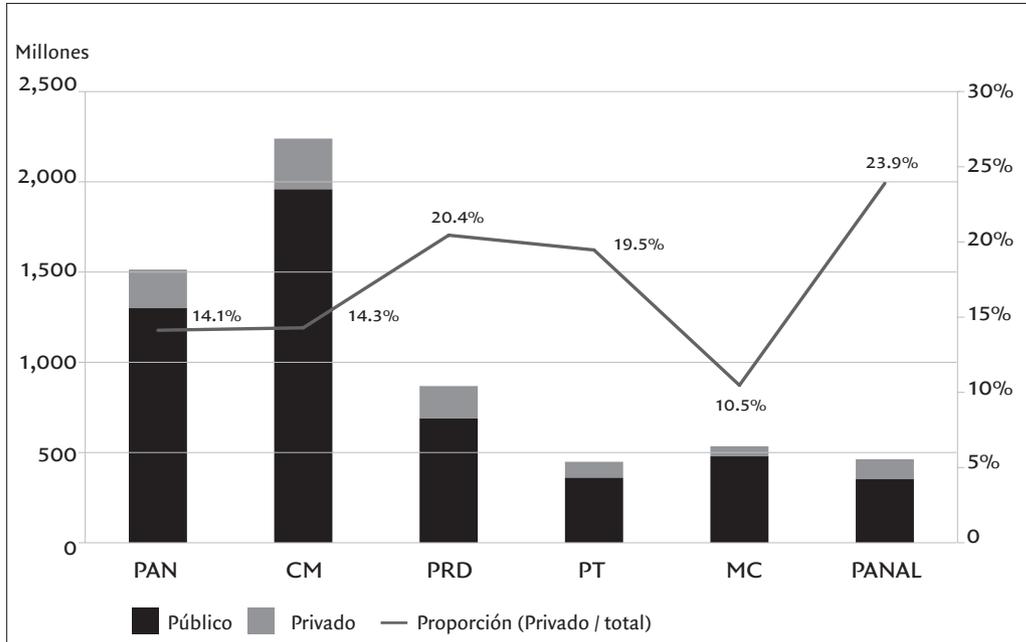


Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Asimismo y de acuerdo con datos preliminares de la Unidad de Fiscalización del IFE de enero de 2013, los ingresos privados reportados por los partidos en las elecciones federales de 2012 fueron sólo 13% menores a los reportados en 2006. En la siguiente gráfica se muestra el financiamiento privado como proporción de éste a partir de las cifras preliminares. Para el caso de la Coalición Compromiso por México integrada por el PRI y el Partido Verde Ecologista, es importante mencionar que los datos no se encuentran desagregados por partido.

Se observa una diferencia marcada con respecto a 2009, año en que las aportaciones privadas fueron, en promedio, de 6.4% con respecto a las aportaciones públicas. En el comparativo con las elecciones de 2006, se observan también algunas diferencias. En promedio, el financiamiento privado representó el 17.1% de las aportaciones públicas en 2012, mientras que en 2006 representó el 12.1%. Los partidos con mayores aportaciones privadas fueron el PANAL, el PRD y el PT con 23.9%, 20.4% y 19.5%, respectivamente. Por el contrario, el PAN mostró una reducción de 13 puntos porcentuales en sus aportaciones privadas, al pasar de 27.1% en 2006 a 14.1% en 2012.

GRÁFICA 1.11 FINANCIAMIENTO PRIVADO A PARTIDOS POLÍTICOS, 2009
(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización, Proyecto de Dictamen de la Unidad de Fiscalización para el proceso electoral 2011-2012, enero 2013

ix) Financiamiento y gasto no reportado

Aunque el modelo de financiamiento público de partidos busca evitar la influencia indebida de financiamiento privado o ilegal, la evidencia anecdótica sugiere que el modelo ha sido ineficaz para ese propósito. Con frecuencia, algunos partidos recurren a financiamiento que no reportan a la autoridad electoral, ya sea porque proviene de fuentes ilegales (empresas mercantiles, recursos públicos) o porque sus montos superan los límites que establece la ley.

Según entrevistas realizadas para este estudio, el financiamiento no reportado puede ser incluso mayor que el reportado a la autoridad. Por consiguiente, algunos partidos tampoco reportan una porción significativa de sus gastos de campaña. Suelen realizarse pagos en efectivo para las estrategias de movilización de votantes (como se refiere en el capítulo de clientelismo electoral), así como para «pagar» cobertura noticiosa en medios de comunicación, sobre todo locales. En ocasiones, los proveedores de servicios para las campañas facturan sólo una porción del costo real de sus servicios, con el propósito de evitar que los partidos rebasen sus toques de campaña.

Casi todos los entrevistados para este proyecto coinciden en que los gastos no reportados pueden superar a aquellos fiscalizados por la autoridad electoral. Hay coincidencia también en que, con frecuencia, los topes de campañas —diputados, senadores y presidencial— se rebasan.

Inflar el costo de obras públicas y pedir pagos en efectivo a cambio de permisos de construcción y/o licencias de operación es la forma más común de desviar recursos del gobierno hacia campañas. Los recursos desviados por lo general se destinan al pago de actividades de movilización del voto, a la compra de dádivas y repartir dinero en efectivo y al pago por cobertura noticiosa.

x. Costo y eficacia del modelo de acceso a medios

Los gastos de campaña de 2006 en medios de comunicación sirven para poner en perspectiva el nuevo modelo de acceso a medios. De acuerdo con los informes de campaña de los partidos de 2006, el PAN destinó ese año 366.1 millones de pesos a gasto en medios; el PRI-PVEM 440.8 millones y la coalición PRD-PT-Convergencia 431 millones, montos que representaban entre el 63 y el 70% de los gastos de campaña reportados a la autoridad. Entre los tres partidos o coaliciones, el gasto reportado en radio y televisión fue de mil 335 millones de pesos.

TABLA 1.7
GASTOS DE CAMPAÑA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2006
(Miles de pesos corrientes)

| ELECCIONES | PARTIDOS | PRENSA | RADIO | TV | ANUNCIOS ESPEC- TACULARES | CINE | REDES SOCIALES E INTERNET | TOTAL |
|-------------|-----------------------------|--------|--------|---------|---------------------------------|-------|---------------------------------|---------|
| Presidencia | PAN | 2,505 | 91,600 | 127,277 | 30,742 | 2,963 | 2,752 | 257,838 |
| | PRI/PVEM | 20,788 | 51,945 | 294,989 | 69,784 | 5,000 | 2,339 | 444,845 |
| | PRD/PT/Mov. Ciud. | 1,305 | 89,807 | 267,988 | 24,513 | 0 | 0 | 383,612 |
| | Nueva Alianza | 1,124 | 2,614 | 19,455 | 3,211 | 0 | 12 | 26,417 |
| | Alianza Social Demócrata | 0.00 | 1,752 | 4,882 | 0 | 0 | 0 | 6,634 |
| Senado | PAN | 5,889 | 25,328 | 43,535 | 13,572 | 1,484 | 188 | 89,995 |
| | PRI/PVEM | 13,929 | 34,641 | 52,089 | 15,982 | 0 | 395 | 117,036 |
| | PRD/PT/Mov. Ciud. | 1,929 | 19,145 | 89,027 | 3,072 | 50 | 40 | 113,263 |
| | Nueva Alianza | 0 | 86 | 106 | 0 | 0 | 0 | 192 |

| | | | | | | | | |
|-----------|----------------------|--------|---------|---------|---------|--------|-------|-----------|
| | PAN | 5,467 | 17,769 | 11,478 | 5,706 | 62 | 189 | 40,671 |
| | PRI/PVEM | 7,486 | 18,260 | 25,718 | 10,192 | 5,621 | 332 | 67,608 |
| Diputados | PRD/PT/Mov. Ciud. | 749 | 7,327 | 37,968 | 914 | 25 | 30 | 47,012 |
| | Nueva Alianza | 29 | 133 | 73 | 144 | 0 | 0 | 379 |
| | Total | 61,198 | 360,406 | 974,583 | 177,832 | 15,203 | 6,277 | 1,595,498 |

*Montos en pesos corrientes.

Fuente: IFE, Informes especiales de gastos aplicados a las campañas electorales 2005-2006

Este gasto en medios de radio y televisión no incluye el costo de decenas de miles de spots que no fueron reportados al IFE. Según el monitoreo realizado aquel año, los partidos habrían ocultado de sus reportes de gasto de campaña un volumen de decenas de miles de spots cuyo valor comercial pudo ser de cientos de millones de pesos.⁸

Además, no se debe olvidar que en 2006, el criterio para la contabilización de promocionales de partidos en las campañas, consideraba como un spot el que se transmitía en Redes Nacionales (señal de origen y sus repetidoras).⁹ Por tal motivo, se asignaba un costo único y no, como es ahora, un costo por cada emisora individual en la que se difunde un mensaje. Lo anterior incrementó exponencialmente el costo real de los gastos en radio y televisión reportados en 2006.

En contraste al esquema de costos de medios de 2006, el nuevo modelo permite a los partidos y al IFE disponer de 48 minutos al día en cada una de las estaciones de radio y televisión abierta del país (2,309 emisoras). Como se abordó anteriormente, el valor comercial de los spots gratuitos transmitidos en 2012 podría ascender a 132 mil 718 millones de pesos, cifra superior a los mil 335 millones de pesos que los partidos reportan haber gastado en 2006 (que no considera decenas de miles de spots que no fueron reportados al IFE). Si se sumara el valor de los spots no reportados en aquel año, es probable que los partidos hayan gastado varias veces más que lo reportado al IFE.

Para conocer la eficacia del nuevo modelo, sería necesario medir el impacto (*rating*) de los 22 millones de spots que los partidos transmitieron en 2012, compararlo con aquél de los spots transmitidos 2006 y evaluarlos a la luz de los costos en cada caso.

8 Según una primera estimación que realizó IBOPE México para el IFE, había 281 mil promocionales de radio y televisión que no habían sido reportados a la autoridad. Esa cifra se sometió a un proceso de conciliación con los partidos porque se detectaron algunas inconsistencias. El partido que más promocionales no reportados registraba era el PRI (Alianza por México) con más de la mitad del total; después aparecía el PAN y en tercer sitio el PRD (Coalición por el Bien de Todos).

9 Fuente: Artículo 12.10, inciso a), fracción I, del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales vigente en 2006 y Metodología aplicable al monitoreo de promocionales en las campañas de 2006 del IFE.

xi) Finanzas electorales en perspectiva comparada

Hacer una comparación entre el costo del sistema electoral mexicano y el de otros países es difícil por tres razones. En primer lugar, pocos países cuentan con un organismo electoral como el IFE: con presencia nacional y múltiples atribuciones. Por el contrario, en muchos casos las elecciones se organizan de manera descentralizada, como en Estados Unidos. En segundo lugar, el financiamiento público a partidos y campañas tiene una gran heterogeneidad. Por último, datos confiables sobre el gasto real de campañas son relativamente escasos a nivel internacional.

No obstante, a continuación se presentan datos sobre el financiamiento de las campañas electorales en otras democracias. De acuerdo con un análisis elaborado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) sobre el costo de las elecciones en 14 países de América Latina con regímenes de financiamiento público y privado, el promedio del financiamiento público en México fue 18 veces superior al de los países de América Latina en el periodo 2001-2004.

TABLA 1.8
COSTO DE LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA, 2001-2004
(Dólares)

| PAÍS | AÑO DE ELECCIÓN | COSTO POR VOTO EMITIDO |
|---------------------|-----------------|------------------------|
| Argentina | 2003 | \$0.41 |
| Bolivia | 2002 | \$3.33 |
| Brasil | 2002 | \$0.29 |
| Colombia | 2002 | \$1.95 |
| Costa Rica | 2002 | \$8.58 |
| Ecuador | 2002 | \$1.09 |
| El Salvador | 2003 | \$2.78 |
| Guatemala | 2003 | \$0.27 |
| Honduras | 2001 | \$0.75 |
| Nicaragua | 2001 | \$3.11 |
| Panamá | 2004 | \$5.21 |
| Rep. Dominicana | 2002 | \$6.84 |
| Uruguay | 2004 | \$3.72 |
| Promedio sin México | NA | \$2.95 |
| México | 2003 | \$17.24 |
| Promedio | | \$3.97 |

Fuente: Carlos Navarro Fierro, Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral, coedición IFE-OEA, 2005.

Disponible en: http://www.oas.org/sap/publications/2005/fiapp/regimen_financiero/doc/pbl_regimen_001_05_spa.pdf

Un comparativo más plausible resulta de comparar los diversos regímenes de financiamiento electoral en el mundo. Bajo este análisis, la mayoría de los países democráticos han adoptado alguna forma de financiamiento público. Como lo muestra la siguiente Tabla, basada en una muestra de 111 países, 59% de ellos cuentan con financiamiento público directo y 71% con financiamiento público indirecto. De esta muestra de países, 65% cuentan con acceso a medios para los partidos.

TABLA 1.9
REGÍMENES DE FINANZAS ELECTORALES EN EL MUNDO

| | |
|--|-----|
| Financiamiento público directo | 59% |
| Financiamiento público indirecto | 71% |
| Acceso a medios | 65% |
| Reporte de contribuciones | 52% |
| Límites a las contribuciones | 29% |
| Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento | 55% |
| Topes al gasto de campañas | 24% |

N = 111 países

Fuente: Elaboración propia con datos de International IDEA, «Political Finance Database»

Consultado en <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

En cuanto al régimen de finanzas electorales, el mosaico internacional no es tan claro. Si bien la mayoría de los países exigen reportes sobre contribuciones a las campañas y prohíben ciertas fuentes de financiamiento, solamente 29% de ellos imponen límites a tales aportaciones. Sólo 24% establecen topes a los gastos de campaña.

Visto en perspectiva, México cuenta con prácticamente todas las regulaciones observadas en el mundo. La pregunta relevante es si en realidad todas ellas son igual de importantes o deseables para contar con un marco regulatorio idóneo.



TABLA 1.10
FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS
(Millones de pesos constantes, 2012)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|-----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| IFE * | 9,131.01 | 4,849.63 | 5,083.06 | 9,112.27 | 5,029.73 | 5,850.23 | 9,983.59 | 5,882.18 | 6,234.05 | 9,552.19 | 6,071.28 | 7,601.94 | 9,811.39 |
| TEPJF | 2,291.22 | 752.38 | 852.12 | 1,458.83 | 1,270.25 | 1,568.44 | 1,353.08 | 1,403.63 | 1,694.36 | 2,232.30 | 2,058.00 | 2,085.51 | 2,368.96 |
| FEPADE | 60.04 | 82.05 | 89.57 | 108.30 | 114.40 | 137.46 | 175.74 | 149.94 | 127.81 | 131.74 | 140.77 | 111.19 | 129.41 |
| Autoridades ElectORALES | 11,482.27 | 5,684.06 | 6,024.74 | 10,679.39 | 6,414.38 | 7,556.13 | 11,512.41 | 7,435.75 | 8,056.21 | 11,916.23 | 8,270.04 | 9,798.64 | 12,309.76 |
| PRI | 1,560.54 | 1,107.27 | 1,114.68 | 2,099.62 | 790.18 | 804.51 | 1,586.46 | 644.97 | 602.92 | 789.44 | 1,032.55 | 1,071.69 | 1,644.05 |
| PAN | 1,173.59 | 1,015.78 | 1,010.58 | 1,900.97 | 737.08 | 747.51 | 1,460.25 | 945.65 | 887.43 | 1,128.45 | 816.37 | 847.32 | 1,299.84 |
| PRD | 1,112.83 | 445.76 | 446.54 | 834.24 | 461.19 | 474.33 | 934.47 | 556.09 | 517.45 | 678.34 | 433.85 | 450.30 | 690.78 |
| PT | 368.22 | 233.07 | 234.38 | 431.82 | 176.91 | 183.60 | 355.60 | 269.15 | 251.48 | 321.75 | 226.97 | 235.57 | 361.38 |
| PVEM | 418.88 | 280.94 | 282.56 | 533.14 | 242.22 | 250.29 | 494.25 | 278.22 | 267.42 | 339.77 | 300.78 | 312.19 | 478.91 |
| MC | 91.49 | 182.10 | 200.89 | 360.86 | 174.56 | 182.41 | 352.07 | 258.35 | 260.65 | 304.21 | 198.06 | 205.57 | 315.36 |
| PANAL | - | - | - | - | - | 21.72 | 106.42 | 235.09 | 228.31 | 285.12 | 221.20 | 229.58 | 352.19 |
| Otros | - | - | - | - | - | 21.72 | 103.87 | 175.05 | 162.74 | 210.66 | - | - | - |
| Partidos Políticos | 4,725.55 | 3,264.93 | 3,289.63 | 6,160.66 | 2,582.13 | 2,686.09 | 5,393.38 | 3,362.58 | 3,178.40 | 4,057.75 | 3,229.77 | 3,352.22 | 5,142.51 |
| Total | 16,207.82 | 8,948.99 | 9,314.37 | 16,840.05 | 8,996.51 | 10,242.22 | 16,905.80 | 10,798.34 | 11,234.61 | 15,973.98 | 11,499.81 | 13,150.86 | 17,452.28 |

* Sólo para gastos operativos. Las prerrogativas de partidos políticos se desglosan aparte.

2. GASTO EN PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

Hallazgos principales

- * El gasto de los tres Poderes de la Unión en publicidad gubernamental ha aumentado significativamente en los últimos años en términos reales: pasó de mil 13 millones de pesos en 2002 a 5 mil 927 millones en 2011. De todo el gasto ejercido en servicios de comunicación social y publicidad, el Poder Ejecutivo ejerció el 92.5% de los recursos entre 2000 y 2011, en promedio anual.
- * A partir de la reforma en materia electoral de 2007, se observa un incremento en el gasto en comunicación oficial y publicidad del gobierno federal cercano al 100%.
- * Entre 2003 y 2011, el presupuesto ejercido en publicidad rebasó lo aprobado por el Congreso —se llegó a magnitudes muy significativas como en 2008, cuando el gasto fue 54% mayor que lo aprobado, o 2011, cuando se excedió en casi 85%.
- * En términos generales, se observa una mayor reglamentación en materia de comunicación y publicidad del Gobierno Federal. Sin embargo, más reglas no se han traducido en una mejor regulación. Por ejemplo, en años electorales, se observa un mayor gasto en este rubro a pesar de que el gobierno no puede anunciarse durante los periodos de campaña.

i) Marco normativo

La publicidad oficial abarca campañas informativas institucionales para dar a conocer las acciones de un gobierno a la ciudadanía. Los medios de difusión comprenden los electrónicos (radio y televisión), prensa escrita, revistas, publicidad exterior e interior, entre otros. Muchos de estos mensajes son transmitidos en radio y televisión a través de espacios conocidos como Tiempos Oficiales con los que cuenta el Estado en las estaciones de radio y televisión abierta.

El marco normativo vigente que regula la publicidad oficial a nivel federal:

- * Constitución Política Mexicana (art. 41 y 134)
- * Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 2, 228 y 347 apartados C y D)
- * Ley Federal de Radio y Televisión (art. 59)
- * Presupuesto de Egresos de la Federación (anual)
- * Lineamientos de la Secretaría de Gobernación (anual)

TABLA 2.1
PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA PROPAGANDA
GUBERNAMENTAL EN MEDIOS ELECTRÓNICOS

| | REFORMA |
|---|---|
| <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> | <p>Art. 41. III. Apartado C. [...] Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p>Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...]</p> <p>La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. [...]</p> |
| <i>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (Expedido el 14-01-2008)</i> | <p>Art. 2. 2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p>Art. 228. 5. [...] el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Ley Federal de Radio y Televisión (Última reforma 19-06-2009)</p> | <p>Art. 10. Compete a la Secretaría de Gobernación: [...] IV. Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta ley</p> <p>Art. 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.</p> <p>Art. 59-BIS. Con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, del tiempo total que conforme al artículo anterior y a otras leyes corresponde al Estado, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.</p> <p>[...] Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad.</p> <p>Art. 79-A Los permisionarios y concesionarios de radio y de televisión tendrán las siguientes obligaciones en materia electoral:</p> <p>I. Atender las determinaciones que el Instituto Federal Electoral adopte en materia de radio y televisión, dentro del ámbito de su competencia conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;</p> <p>II. Suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, toda propaganda gubernamental, conforme a lo dispuesto por el párrafo 2, artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;</p> <p>III. Poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo que le corresponda administrar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59-BIS de la presente Ley; [...].</p> |
|--|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas señaladas en la tabla.

La reforma electoral de 2007 introdujo nuevas reglas, específicamente en los tiempos asignados a los partidos políticos en periodos de campañas electorales. Las nuevas reglas proponen mayores regulaciones para hacer más equitativo los procesos electorales en cuanto a la propaganda en radio y televisión, así como para reducir el gasto que realizaban los partidos en estos medios para adquirir tiempo-aire. Resulta importante evaluar si la reducción de la compra de spots por parte de los partidos políticos y la menor disposición de Tiempos Oficiales para el gobierno federal durante campañas electorales están vinculados con el incremento significativo del gasto en publicidad y comunicación social del Gobierno Federal.¹⁰

¹⁰ El argumento detrás es que debido a que los tiempos oficiales disponibles para el Gobierno Federal son insuficientes, debe realizar erogaciones fuera de las comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior hace que el gasto ejercido en comunicación social sea mucho mayor al aprobado.

ii) Erogaciones para propaganda gubernamental

El gasto en comunicación social y publicidad del Gobierno Federal es erogado bajo diferentes partidas específicas asociadas a la partida 3600: *Servicios de comunicación social y publicidad*, dentro del concepto de Servicios Generales. Los gastos son erogados en difusión, producción y realización de programas informativos del gobierno federal. Estas partidas específicas incluyen:

- * 361 Difusión por radio, televisión y otros medios de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales
 - 36,101 Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales
- * 362 Difusión por radio, televisión y otros medios de mensajes comerciales para promover la venta de bienes o servicios
 - 36,201 Difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios
- * 363 Servicios de creatividad, preproducción y producción de publicidad, excepto Internet
- * 364 Servicios de revelado de fotografías
- * 365 Servicios de la industria fílmica, del sonido y del video
- * 366 Servicio de creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet
- * 369 Otros servicios de información
 - 36,901 Servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos

La información disponible para este análisis no permitió una revisión de todas las partidas de gasto en propaganda gubernamental del Gobierno Federal debido a que no se contó con información de las Entidades de Control Directo Presupuestario (ECDS) en el periodo de estudio. Estas partidas representan, en su conjunto, cerca de una tercera parte de los egresos totales de la Federación.¹¹

iii) Presupuesto aprobado para propaganda vs. presupuesto ejercido

El gasto total ejercido en la partida 3600 «Servicios de comunicación social y publicidad» entre 2000 y 2012 fue de 20 mil 463 millones de pesos (sin tomar el gasto ejercido

11 Entidades de control presupuestario directo no consideradas dentro del análisis: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los cuales representan en promedio, cerca de una tercera parte del gasto público total.

por las ECDS: PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE). Al realizar el ejercicio para 2011, año en el cual se tuvo información completa sobre las ECDS, el presupuesto erogado en esta partida aumentó 15.5%, pasó de 5 mil 927 millones a 6 mil 851 millones en ese mismo año.

En la siguiente tabla se muestra el proyecto del Ejecutivo, el presupuesto aprobado por los diputados y el gasto ejercido en comunicación social y publicidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial entre 2000 y 2012, así como sus similitudes. Si bien la diferencia entre el gasto proyectado por el Ejecutivo y el gasto aprobado por la Cámara de Diputados no es significativa (4.5%), sí lo es aquella entre el gasto ejercido y el aprobado: el gasto ejercido anual promedio es 29.2% mayor al aprobado entre 2000 y 2011. Sobresalen 2003, 2008 y 2011 como los años en los cuales el presupuesto ejercido fue 84.7% y 54.1% y 84.9% mayor al presupuesto aprobado, respectivamente.

TABLA 2.2
PRESUPUESTO PROYECTADO, APROBADO Y EJERCIDO EN PUBLICIDAD
DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, 2000-2012
(Millones de pesos constantes, 2012)

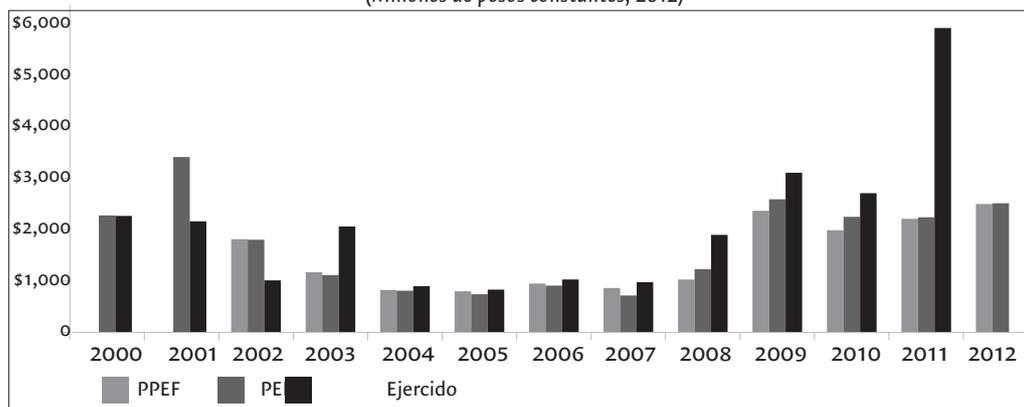
| AÑO | PPEF | PEF | EJERCIDO | DIFERENCIA PEF-PPEF | DIFERENCIA EJERCIDO-PEF |
|-------|-------------|-------------|-------------|------------------------|----------------------------|
| 2000 | ND | \$2,278.00 | \$2,268.04 | ND | -0.4% |
| 2001 | ND | \$3,414.76 | \$2,163.12 | ND | -36.7% |
| 2002 | \$1,816.11 | \$1,804.45 | \$1,013.47 | -0.6% | -43.8% |
| 2003 | \$1,173.08 | \$1,116.55 | \$2,062.70 | -4.8% | 84.7% |
| 2004 | \$827.04 | \$811.44 | \$900.51 | -1.9% | 11.0% |
| 2005 | \$800.62 | \$742.43 | \$833.10 | -7.3% | 12.2% |
| 2006 | \$950.43 | \$911.38 | \$1,030.40 | -4.1% | 13.1% |
| 2007 | \$864.63 | \$718.61 | \$976.92 | -16.9% | 35.9% |
| 2008 | \$1,029.95 | \$1,232.58 | \$1,898.93 | 19.7% | 54.1% |
| 2009 | \$2,368.55 | \$2,592.04 | \$3,108.69 | 9.4% | 19.9% |
| 2010 | \$1,989.53 | \$2,250.65 | \$2,711.07 | 13.1% | 20.5% |
| 2011 | \$4,629.82 | \$3,205.68 | \$5,926.78 | -30.8% | 84.9% |
| 2012 | \$4,851.33 | \$3,621.96 | ND | -25.3% | ND |
| TOTAL | \$16,532.38 | \$16,936.93 | \$20,462.58 | -4.5% | 29.2% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, «Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012» y «Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012» Consultados en: <http://www.SHCP.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

El presupuesto en la partida de servicios de comunicación social y publicidad muestra un comportamiento decreciente entre 2000 y 2005 y un comportamiento creciente a partir de 2006, con excepción de 2007. En la siguiente gráfica, se muestran el comportamiento del presupuesto proyectado, aprobado y ejercido para el periodo entre 2000 y 2012.

GRÁFICA 2.1 PRESUPUESTO PROYECTADO, APROBADO Y EJERCIDO EN PUBLICIDAD DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, 2000-2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Otro dato que resulta interesante se observa al analizar los montos ejercidos, previos a la reforma electoral de 2007 y posteriores a ésta. En la siguiente tabla, se muestran el crecimiento anual del gasto proyectado, aprobado y ejercido en comunicación social y publicidad del Gobierno Federal.

TABLA 2.3
CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PROYECTADO, APROBADO Y EJERCIDO EN PUBLICIDAD DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, 2000-2012

(Millones de pesos constantes, 2012)

| AÑO | PPEF | CRECIMIENTO ANUAL | PEF | CRECIMIENTO ANUAL | EJERCIDO | CRECIMIENTO ANUAL |
|-------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
| 2000 | ND | NA | \$2,278.00 | NA | \$2,268.04 | NA |
| 2001 | ND | NA | \$3,414.76 | 49.9% | \$2,163.12 | -4.6% |
| 2002 | \$1,816.11 | NA | \$1,804.45 | -47.2% | \$1,013.47 | -53.1% |
| 2003 | \$1,173.08 | -35.4% | \$1,116.55 | -38.1% | \$2,062.70 | 103.5% |
| 2004 | \$827.04 | -29.5% | \$811.44 | -27.3% | \$900.51 | -56.3% |
| 2005 | \$800.62 | -3.2% | \$742.43 | -8.5% | \$833.10 | -7.5% |
| 2006 | \$950.43 | 18.7% | \$911.38 | 22.8% | \$1,030.40 | 23.7% |
| 2007 | \$864.63 | -9.0% | \$718.61 | -21.2% | \$976.92 | -5.2% |
| 2008 | \$1,029.95 | 19.1% | \$1,232.58 | 71.5% | \$1,898.93 | 94.4% |
| 2009 | \$2,368.55 | 130.0% | \$2,592.04 | 110.3% | \$3,108.69 | 63.7% |
| 2010 | \$1,989.53 | -16.0% | \$2,250.65 | -13.2% | \$2,711.07 | -12.8% |
| 2011 | \$4,629.82 | 132.7% | \$3,205.68 | 42.4% | \$5,926.78 | 118.6% |
| 2012 | \$4,851.33 | 4.8% | \$3,621.96 | 13.0% | ND | NA |
| TOTAL | \$16,532.38 | 21.2% | \$16,936.93 | 12.9% | \$20,462.58 | 24.0% |

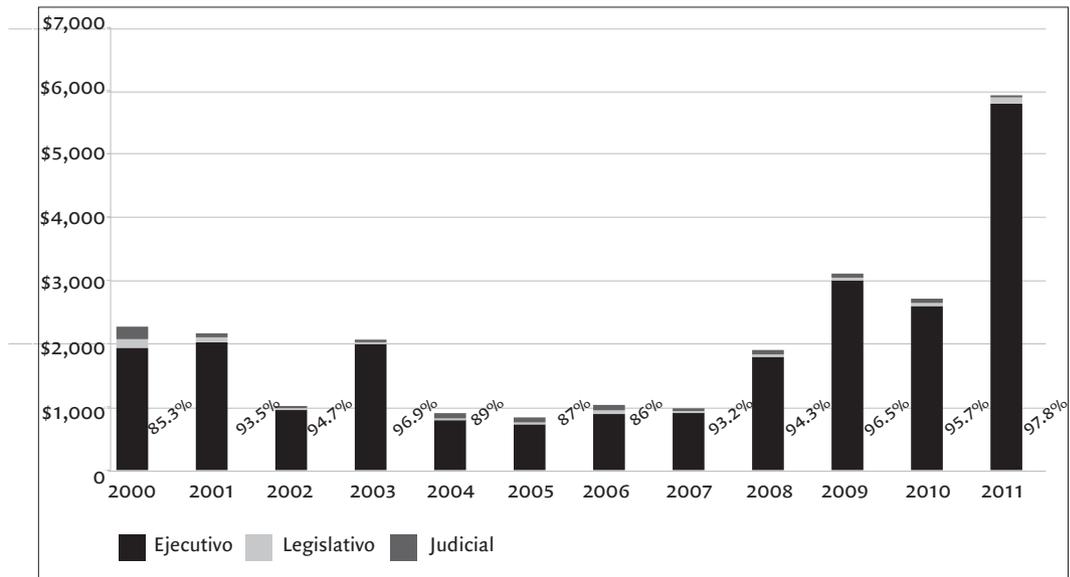
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda.

Se observan crecimientos en 2003 y 2006 (años electorales) mayores al 100%, pero no es el caso para 2009. Esto puede deberse a que en 2008, un año después de la reforma electoral, se registró un crecimiento de 94.4% con respecto a 2007. Al dividir el periodo de estudio en dos, resulta interesante observar que en el periodo entre 2000 y 2007, el crecimiento anual promedio del gasto ejercido en comunicación social fue de 1%, mientras que en el periodo entre 2008 y 2011 fue de 66%.

Asimismo, el gasto ejercido en esta partida disminuyó 56.3% entre 2003 y 2004 y se incrementó en 23.7% en 2006, año de las elecciones federales. A partir de 2007, el cambio más significativo se muestra en 2011: el incremento en esta partida de gasto fue 118.6% mayor al de 2010.

Al hacer el análisis de los tres Poderes de la Unión, es posible observar que la mayor parte del gasto se ejerce por el Ejecutivo (en promedio 92.5%), y sólo una mínima parte corresponde al de los poderes Legislativo y Judicial. En la Gráfica 2.2 se muestra el gasto total dividido por los tres poderes.

GRÁFICA 2.2 PRESUPUESTO EJERCIDO EN COMUNICACIÓN SOCIAL
Y PUBLICIDAD POR PODER, 2000-2012
(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, «Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012» Consultados en: <http://www.SHCP.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

El gasto ejercido en comunicación social y publicidad, así como la proporción de éste por parte de los tres poderes ha tenido mucha variación a lo largo del periodo de estudio. En el periodo entre 2004 y 2006, así como en el año 2000, el gasto ejercido

por el Poder Ejecutivo representa menos del 90% del gasto total y no sobrepasa los 800 millones de pesos.

El gasto del poder Legislativo fue en promedio de 39.4 millones de pesos entre 2000 y 2011, mientras que el del Judicial fue de 52.6 millones. En la siguiente tabla, se presentan los montos de gasto ejercido por cada poder.

TABLA 2.4
PRESUPUESTO EJERCIDO EN PUBLICIDAD POR PODERES, 2000-2012
(Millones de pesos constantes, 2012)

| AÑO | LEGISLATIVO | JUDICIAL | EJECUTIVO | TOTAL |
|------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| 2000 | \$ 136.59 | \$ 197.91 | \$ 1,933.54 | \$ 2,268.04 |
| 2001 | \$ 77.52 | \$ 63.69 | \$ 2,021.91 | \$ 2,163.12 |
| 2002 | \$ 20.27 | \$ 33.53 | \$ 959.68 | \$ 1,013.47 |
| 2003 | \$ 23.54 | \$ 41.00 | \$ 1,998.16 | \$ 2,062.70 |
| 2004 | \$ 14.37 | \$ 83.92 | \$ 802.21 | \$ 900.51 |
| 2005 | \$ 28.53 | \$ 80.01 | \$ 724.56 | \$ 833.10 |
| 2006 | \$ 58.00 | \$ 85.66 | \$ 886.74 | \$ 1,030.40 |
| 2007 | \$ 23.11 | \$ 43.77 | \$ 910.04 | \$ 976.92 |
| 2008 | \$ 38.46 | \$ 70.10 | \$ 1,790.37 | \$ 1,898.93 |
| 2009 | \$ 42.71 | \$ 64.63 | \$ 2,999.88 | \$ 3,107.23 |
| 2010 | \$ 48.77 | \$ 68.44 | \$ 2,593.86 | \$ 2,711.07 |
| 2011 | \$ 107.61 | \$ 23.55 | \$ 5,795.63 | \$ 5,926.78 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012" Consultados en: <http://www.SHCP.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, «Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012» Consultados en: <http://www.SHCP.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>.



3. CLIENTELISMO ELECTORAL: COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO EN MÉXICO

Hallazgos principales

- * El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —movilización, coacción y compra del voto y condicionamiento de programas sociales, entre otras— encarece las campañas, altera las condiciones de equidad, deriva en litigios y puede generar conflictos postelectorales.
- * Aunque el clientelismo electoral es el segundo delito más denunciado ante la FEPADE —el primero son las violaciones referidas al Registro Federal de Electores— el número de denuncias en elecciones federales es reducido y constante: 382 en 2000, 360 en 2006 y 293 en 2012.
- * No existe información clara y completa sobre las sentencias que se han emitido, pero apenas 7% de las averiguaciones previas abiertas por la FEPADE en 2006 y 2012 derivaron en sentencias condenatorias (se desconoce qué tipo de condena).
- * De las 79 quejas presentadas ante el IFE en 2000 y 2006 por coacción y compra del voto, sólo tres fueron fundadas. Hasta febrero de 2013, de las 65 quejas presentadas durante el proceso electoral de 2012, 15 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.
- * Los estudios realizados de 2000 a la fecha coinciden en que el clientelismo electoral es recurrente, pero discrepan en torno a su eficacia.
- * El costo del clientelismo electoral depende de dos factores: las características económicas del área geográfica donde se realiza la elección y el grado de competencia entre los partidos políticos. A mayor actividad económica y a mayor competencia entre los partidos, mayor el gasto en clientelismo electoral.
- * La mayoría del gasto en clientelismo no se destina a la compra directa de votos, sino a la manutención de las estructuras clientelares piramidales.
- * Independientemente de la eficacia del clientelismo electoral para afectar la intención del voto, su instrumentación requiere de sumas cuantiosas en efectivo. Con frecuencia, ese gasto no se reporta a la autoridad electoral y constituye una de las principales causas del creciente gasto en campañas políticas en México. Asimismo, ese gasto para movilizar votantes, dar dádivas o dinero en efectivo, se financia generalmente de fuentes ilegales: tanto de recursos públicos triangulados, como de personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo, contratos, permisos, obra pública).

Introducción

El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —movilización, coacción y compra del voto y condicionamiento de programas sociales, entre otras— encarece las campañas y altera las condiciones de equidad. La coacción y compra del voto en particular ha sido un tema recurrente de litigio electoral en México. Las denuncias y acusaciones vertidas durante el proceso electoral 2012 son tan sólo el más reciente brote de preocupación sobre una práctica considerada endémica de democracias con altos niveles de desigualdad económica, política y social. Pese a todo, se cuenta con escasa evidencia sobre su estructura y eficacia, al tiempo que prevalece la confusión sobre su definición.

Este capítulo tiene siete objetivos:

- * Presentar una definición sucinta del clientelismo electoral y de la coacción y compra del voto.
- * Rastrear su presunta incidencia.
- * Describir su funcionamiento.
- * Calcular su eficacia a partir de estudios recientes.
- * Estimar su costo.
- * Describir sus consecuencias.
- * Analizar la plausibilidad de las acusaciones sobre la compra de millones de votos en las campañas para presidente de 2012.

i) Definiciones

Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez definen el clientelismo como uno de muchos mecanismos que los políticos utilizan para mantener y ganar seguidores a cambio de bienes y/o servicios.¹² Al cultivar el apoyo y la lealtad de sus seguidores, los políticos buscan ganar cargos de elección popular y mantenerse en el gobierno. Audelo Cruz subraya que el clientelismo es un intercambio recíproco y mutuamente benéfico, basado en una relación instrumental y desigual entre un patrón y un cliente.¹³ El patrón proporciona bienes materiales, protección o acceso a recursos; a cambio, el cliente ofrece servicios personales, lealtad, apoyo político y/o votos. Desde una perspectiva antropológica, Scott agrega que el clientelismo implica una relación asimétrica, donde los pobres son «la clientela en masa de las estructuras», siempre abiertos a

12 Beatriz Magaloni, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez, «The Erosion of Party Hegemony, Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico», artículo presentado para el Banco Mundial y el Consejo Académico de la UCLA, Estados Unidos, 2002.

13 Jorge M. Audelo Cruz, «¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática», *Estudios Sociales*, vol. XII México, 2004.

recibir toda clase de dádivas, favores, servicios y dinero.¹⁴

El clientelismo electoral es el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político.¹⁵ La coacción del voto ocurre cuando el intercambio entre votantes y candidatos se realiza a través de amenazas, chantajes, fuerza o violencia.¹⁶ La compra del voto ocurre cuando este intercambio es voluntario. Por lo tanto, la coacción y compra del voto son dos tipos de clientelismo electoral, que por definición ocurren durante campañas electorales y con frecuencia implican la utilización de recursos públicos con fines privados.

Desde una perspectiva económica, las entrevistas realizadas para este estudio con políticos, asesores y expertos sugieren que en la actualidad, el clientelismo electoral se asemeja más a un mercado, donde diversos grupos de votantes organizados negocian sus votos a cambio de recibir despensas, materiales de construcción o dinero en efectivo. La negociación ocurre a través de intermediarios: líderes comunitarios que negocian con los operadores de los candidatos en disputa. Se trata de un mercado de intercambio voluntario que responde al interés de ambas partes. Desde esta perspectiva, se diluye la jerarquía entre patrón y cliente, ya que tanto los candidatos como los votantes ofrecen servicios a cambio de algo.

La Tabla 3.1 identifica las principales modalidades del clientelismo a partir del objetivo del intercambio y de la dádiva intercambiada. Se identifican cuatro objetivos principales: (1) lealtad política, (2) voto o promesa de voto, (3) asistencia a un evento y (4) afiliación a un partido, gremio o sindicato. Por su parte, se identifican seis dádivas intercambiadas: (1) acceso a programas sociales, (2) acceso a recursos públicos, (3) cargos en el gobierno o partidos, (4) ayuda económica o en especie (materiales de construcción, despensas, vales, etc.), (5) obras o servicios públicos y (6) mejoras laborales (ascensos, incrementos salariales, prestaciones, etc.). Cabe resaltar que ni los objetivos ni las dádivas aquí identificadas representan una lista exhaustiva, y que todas las dádivas pueden servir para más de un objetivo.

14 James C. Scott, «Corruption, Machine Politics and Political Change» *American Political Science Review*, 63, núm. 4, Estados Unidos, 1969.

15 Andreas Schedler, «El voto es nuestro: ¿cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral?», *Revista Mexicana de Sociología*, 66, núm. 1, México, 2004.

16 Bárbara Schroeter, «Clientelismo: ¿Un concepto social y/o político?», *Revista Mexicana de Sociología*, 72, núm. 1, México, 2010.

TABLA 3.1 MODALIDADES DE CLIENTELISMO,
POR OBJETIVO DE INTERCAMBIO Y DÁDIVA INTERCAMBIADA

| OBJETIVO | DÁDIVA |
|---|--|
| Lealtad política | Acceso a programa social Acceso a recursos públicos |
| Voto o promesa de voto | Cargo en gobierno o partido Ayuda económica o en especie Obra o servicio público |
| Asistencia a evento político o de campaña | Mejora laboral |
| Afiliación a partido, gremio o sindicato | Acceso a programa social Acceso a recursos públicos |

Fuente: Elaboración propia con información en base a discusión anterior.

a) Marco jurídico

El marco jurídico para combatir el clientelismo electoral es motivo de intensos debates. Aunque modalidades como la coacción y compra del voto y el condicionamiento de programas sociales son ilegales bajo casi cualquier definición, otras como la movilización de votantes son más o menos ambiguas. El clientelismo electoral está tipificado en los artículos 401 a 413 del Código Penal Federal (CPF). El artículo 403 enumera doce ilícitos electorales —incluyendo la coacción y compra del voto— establece sanciones, que van de 10 a 100 días de salario mínimo y de 6 a 18 meses en prisión. La fracción VI precisa que comete un delito quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral. Las fracciones VII, IX y XI precisan que también comete un delito quien el día de la jornada electoral viole el derecho del ciudadano a votar en secreto, ya sea por medio de amenazas, promesas, pagos o dádivas (ver Tablas 3.3-3.5 para más detalles). Sin embargo, al ser considerados delitos no graves, en todos los casos los sentenciados pueden salir bajo una fianza fijada por un juez federal.

Además del CPF, la coacción y compra del voto se encuentran señaladas como infracciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE):

- * Artículo 4: Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción de electores.
- * Artículo 347: (...) Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquier de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; que utilicen recursos públicos para inducir o coaccionar electores, para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato.

- * (...) e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

TABLA 3.2
MARCO JURÍDICO DEL CLIENTELISMO ELECTORAL Y DE LA COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO,
VIGENTE EN ENERO DE 2013

| MECANISMO JURÍDICO | ARTÍCULO | OBJETIVO O TIPO DE DELITO |
|---|------------|---|
| Constitución | 35 | Establece obligación del voto. |
| | 41 | Garantiza afiliación libre y voto libre, universal y secreto / Prohíbe coacción y afiliación corporativa. |
| | 134 | Aboga por uso imparcial de recursos públicos. |
| COFIPE | 4 | Prohíbe actos que generen presión o coacción a electores. |
| | 22 | Prohíbe afiliación corporativa a partidos y coacción. |
| | 38 | Prohíbe afiliaciones colectivas y coacción. |
| | 347 | Prohíbe utilización de recursos públicos para inducir o coaccionar a electores, para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato. |
| | 351 | Prohíbe coacción y afiliación colectiva para registro a partidos. |
| | 352 | Prohíbe coacción y afiliación colectiva. |
| Acuerdo del Consejo General del IFE sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos | CG193/2011 | Prohíbe utilizar recursos públicos para coaccionar y violentar voto; condicionar recursos a cambio de asistir a un evento de carácter político electoral, realizar propaganda proselitista o no asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva; recoger o retener la credencial para votar a amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general; recoger información de la credencial a cambio de mantenimiento de recursos públicos; obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto mediante promesa de pago, dádiva u otra similar; destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, aspirante etc., o promover abstención; solicitar declaración firmada de intención de voto; autorizar recursos materiales o financieros para influir en el voto. |
| Código Penal Federal | 403 | Prohíbe coacción; compra de votos a cambio de dádivas promesa de dinero, recompensa durante la campaña y jornada electoral; solicitar declaración firmada del elector a cambio de sentido de su voto; hacer proselitismo o presionar al elector durante jornada electoral. |
| | 407 | Prohíbe que un funcionario condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio a favor de un partido y/o candidato. |

Fuente: Elaboración propia con información de Constitución, COFIPE, IFE y CPF

La Tabla 3.2 esquematiza el marco jurídico actual del clientelismo electoral y de la coacción y compra del voto, incluyendo los cuatro mecanismos jurídicos existentes para sancionar estas prácticas (Constitución, COFIPE, Acuerdo del IFE CG193/2011

y CPF). También se menciona el objetivo de la legislación o el tipo de delito al que se hace referencia. Cabe mencionar que la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE) es la instancia del gobierno encargada de investigar y perseguir el clientelismo electoral en todas sus modalidades. Por su parte, al tener la responsabilidad de fiscalizar las campañas, el Instituto Federal Electoral (IFE) con frecuencia proporciona información para que la FEPADE realice su trabajo. Por último, la Secretaría de la Función Pública (SFP) era hasta 2012 la encargada de fincar responsabilidades a los servidores públicos que incurran en estas prácticas ilegales.

ii) Denuncias y sanciones por clientelismo electoral y coacción y compra del voto

Los delitos electorales previstos en el CPF (artículos 403-407) son:

1. Artículo 403, III: Presionar en la casilla o fila a electores para que voten por un candidato o partido.
2. Artículo 403, VI: Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa.
3. Artículo 403, VII: Impedir votar en secreto.
4. Artículo 403, IX: Transportar votantes coartando su libertad de elección.
5. Artículo 403, XI: Solicitar u obtener declaración firmada del sentido del voto, o compromiso de éste, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva.
6. Artículo 404: Inducción al voto por parte de ministros de culto cuando implica el intercambio de un bien privado (*la salvación u otro bien espiritual*) que se obtendría si y sólo si se vota por un candidato o partido.
7. Artículo 405, VI: Inducción al voto por parte de servidores públicos en uso de sus funciones, en la casilla o fila.
8. Artículo 406, I: Inducción al voto por parte de funcionarios partidistas o candidatos, en la casilla o fila.
9. Artículo 407, I: Inducción al voto por parte de funcionarios públicos, obligando a subordinados haciendo uso de su jerarquía o autoridad.
10. Artículo 407, II: Inducción al voto por parte de funcionarios públicos, condicionando la prestación de un servicio, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas.

La Tabla 3.3 presenta las averiguaciones previas abiertas por la FEPADE en 2000, 2006 y 2012, por cada uno de los tipos delictivos. Destaca que el número de averiguaciones previas casi se ha duplicado cada seis años. Aunque para fines de este capítulo los artículos 403 y 407 son los más relevantes, cabe resaltar que los delitos de mayor incidencia en las últimas elecciones han sido aquéllos relacionados con

el Registro Federal de Electores (RFE) (artículos 408-411), los cuales rara vez están relacionados con actividades clientelares. Por ejemplo, de las 4 mil 6 averiguaciones previas que inició la FEPADE en 2000, 2006 y 2012, 52% se relacionaron con presuntas violaciones al RFE (artículo 411), tales como hacer mal uso del listado nominal o aportar datos falsos para obtener una credencial u obtener más de una. De hecho, el porcentaje fue mayor en 2012, cuando estas averiguaciones abarcaron 75.9% del total. Estas cifras contrastan con las de 2000 y 2006, cuando la mayoría de las averiguaciones previas se relacionaron con presuntas violaciones a los artículos 407 y 403, ambos sobre clientelismo electoral. Pese a que la polémica en los medios de comunicación fue mayor en 2012, en 2000 y 2006 se iniciaron más averiguaciones previas por clientelismo electoral.

TABLA 3.3
AVERIGUACIONES PREVIAS ABIERTAS POR FEPADE EN 2000, 2006 Y 2012,
POR DELITO ELECTORAL SEGÚN CPF

| ARTÍCULO (FRACCIÓN) | 2000 | 2006 | 2012 | TOTAL |
|--|----------------|------------------|------------------|------------------|
| 403 (III, VI, VII, IX, XI) (Proselitismo en casillas; solicitud de votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa; transporte de votantes; obtención o solicitud de declaración firmada del sentido del voto) | 382 (59.0%) | 360 (34.8%) | 293 (12.6%) | 1,035 (25.8%) |
| 404 (Inducción del voto por parte de ministros de cultos religiosos) | 0 (0.0%) | 6 (0.6%) | 1 (0.0%) | 7 (1.9%) |
| 405 (VI) (Presión sobre los electores por parte de funcionarios públicos en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados) | 10 (1.5%) | 49 (4.7%) | 18 (0.7%) | 77 (1.9%) |
| 406 (I) (Presión sobre los electores por parte de candidatos o funcionarios partidistas en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados) | 8 (1.2%) | 30 (2.9%) | 7 (0.3%) | 45 (1.3%) |
| 407 (I, II) (Obligar a subordinados a condicionar prestación de un servicio público, cumplimiento de programas o realización de obras públicas, a emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato) | 163 (25.2%) | 393 (37.9%) | 242 (10.5%) | 798 (17.9%) |
| 411 (Mal uso de listados nominales o en la obtención ilícita de credenciales para votar) | 84 (13%) | 198 (19.1%) | 1,760 (75.9%) | 2,042 (52.0%) |
| 412 (Uso ilícito de fondos, bienes o servicios por parte de funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña) | 1 (0.1%) | 1 (0.0%) | 0 (0.0%) | 2 (0.04%) |
| Total | 648 (16.2%) | 1,037 (25.9%) | 2,321 (57.9%) | 4,006 (100%) |

Fuente: Elaboración propia con datos de FEPADE

En la Tabla 3.3 también destaca que:

- * Pese a que el porcentaje de averiguaciones previas por presuntas violaciones al artículo 403 del CPF (sobre clientelismo electoral) ha disminuido de manera constante de 2000 a 2012, aún es el segundo delito más denunciado ante la FEPADE.
- * El porcentaje de averiguaciones previas por presuntas violaciones al artículo 407 del CPF (inducción al voto por parte de funcionarios públicos) fue mayor en 2006 y fue el tercer delito más denunciado ante la FEPADE de 2000 a 2012.
- * Contrario a lo que se esperaría, y al considerar las denuncias ventiladas en los medios de comunicación, las averiguaciones previas por presuntas violaciones al artículo 406 del CPF (inducción al voto por parte de funcionarios partidistas) apenas ronda 1% del total.

La Tabla 3.4 detalla, por fracción, las averiguaciones previas abiertas por violaciones al artículo 403 del CPF en 2000, 2006 y 2012. El objetivo es identificar las modalidades de clientelismo electoral de mayor incidencia. En las últimas tres elecciones presidenciales, la mayoría de las denuncias fueron por presuntas violaciones a la fracción VI, que tipifica la solicitud de votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa. El segundo y tercer motivo más común fueron por presuntas violaciones a las fracciones XI y III, que respectivamente tipifican solicitar u obtener una declaración firmada del sentido del voto y presionar en la casilla o fila a electores para que voten por un candidato o partido. El motivo menos común para abrir una averiguación previa fue por presuntas violaciones a la fracción VII, que tipifica impedir votar en secreto. En la mayoría de los casos, las averiguaciones previas consisten en recabar testimonios del denunciante y/o de los presuntos infractores. Por esta razón, los delitos electorales relacionados con clientelismo electoral son muy difíciles de probar: por una parte, los testigos o participantes no quieren testificar; por otra, muchos testimonios se caracterizan por contradicciones, vacíos e inconsistencias.

TABLA 3.4
AVERIGUACIONES PREVIAS ABIERTAS POR FEPADE POR PRESUNTAS VIOLACIONES
A DIVERSAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 403 DEL CPF, EN 2000, 2006 Y 2012

| FRACCIÓN | 2000 | 2006 | 2012 | TOTAL |
|---|---------------|---------------|--------------|----------------|
| III | | | | |
| (Hacer proselitismo o presionar a los electores en las casillas con el fin de cambiar su voto) | 15 (25.9%) | 28 (24.0%) | 15 (9.3%) | 55 (16.3%) |
| VI | | | | |
| (Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral) | 23 (39.7%) | 70 (59.8%) | 119 (73%) | 212 (63.0%) |

| | | | | |
|---|--------------|---------------|---------------|---------------|
| VII | | | | |
| (El día de la jornada electoral transportar votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.) | 1 (1.7%) | 4 (3.4%) | 1 (0.6%) | 6 (1.8%) |
| XI | | | | |
| (Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto) | 8 (1.2%) | 30 (2.9%) | 7 (0.3%) | 45 (1.3%) |
| Total | | | | |
| (Obligar a subordinados a condicionar prestación de un servicio público, cumplimiento de programas o realización de obras públicas, a emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato) | 58 (100%) | 117 (100%) | 162 (100%) | 337 (100%) |

Fuente: Elaboración propia con datos de FEPADE

Para comprobar si las averiguaciones previas abiertas por la FEPADE efectivamente son indicativas de la incidencia de delitos electorales, se analizan las sentencias por hipótesis y delitos tipificados en el CPF (ver Tabla 3.5). Dado que las sentencias emitidas en 2000 son de difícil acceso, las cifras aquí presentadas se limitan a 2006 y 2012. También se incluyen cifras de las sentencias por violaciones al artículo 4II, referidas al Registro Federal de Electores (RFE), que son la mayoría y las más fáciles de probar. De hecho, es probable que la alta eficacia de la FEPADE (más de 80% de las consignaciones ante un juez derivan en sentencias) sea producto de que la mayoría de las averiguaciones previas están relacionadas con presuntas violaciones al RFE, cuya evidencia probatoria depende de datos biométricos y científicos proporcionados por el IFE.

TABLA 3.5
SENTENCIAS CONDENATORIAS EMITIDAS POR FEPADE EN 2006 Y 2012,
POR ARTÍCULO EN CPF

| ARTÍCULO | 2006 | 2012 | TOTAL |
|---|-------------|----------------|----------------|
| 403 (Compra y coacción del voto en sus distintas modalidades) | 11 (18%) | 8 (4%) | 19 (8%) |
| 407 (Compra y coacción del voto por parte de funcionarios públicos) | 70 (2%) | 119 (0.5%) | 212 (0.8%) |
| 411 (Alteraciones al Registro Federal de Electores) | 49 (80%) | 176 (95.5%) | 225 (91.4%) |
| Total | 61 (25%) | 185 (75%) | 246 (100%) |

Fuente: Elaboración propia con datos de FEPADE

Lo primero a destacar es que en 2006 y 2012 sólo se emitieron dos sentencias condenatorias por violaciones al artículo 407 (inducción al voto por parte de funcionarios públicos), representando apenas 0.8% de las 246 sentencias condenatorias emitidas

en esos años.¹⁷ Lo segundo es que la mayoría de las sentencias condenatorias por delitos electorales emitidas en 2006 y 2012 fueron por violaciones al artículo 403. Lo anterior abarcó 8% de las sentencias totales (18% en 2006 y 4% en 2012). Lo tercero es que 91% de las sentencias condenatorias emitidas en 2006 y 2012 fueron por violaciones al Registro Federal de Electorales, contempladas en el artículo 411 del CPF. Por último, dado que en 2006 y 2012 se abrieron en total 3 mil 358 averiguaciones previas (ver Tabla 3.3) y se emitieron 246 sentencias (ver Tabla 3.5), destaca que apenas 7% de las averiguaciones previas derivaron en sentencias. Desafortunadamente, se desconocen los detalles del destino de las 3 mil 112 averiguaciones previas que no derivaron en sentencias. De acuerdo con fuentes de la FEPAD, alrededor de 85% de las 246 sentencias emitidas fueron condenatorias.

Para completar la descripción de la incidencia de delitos electorales, la Tabla 3.6 presenta cifras sobre las quejas presentadas por coacción y compra del voto ante el IFE entre 2000 y 2012. Mientras que en 2000 se presentaron 23 quejas, en 2006 se presentaron 56 (para un total de 79). De las 23 quejas presentadas en 2000, 15 resultaron infundadas, una fue desechada y otra resultó fundada. Por su parte, de las 56 quejas presentadas en 2006, 30 fueron sobreseídas, 21 resultaron infundadas, tres fueron desechadas y sólo dos resultaron fundadas. Por último, hasta febrero de 2013, de las 65 quejas presentadas en 2012, 12 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.

TABLA 3.6
QUEJAS PRESENTADAS ANTE IFE POR COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO EN 2000 Y 2006,
POR SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

| | FUNDADAS | INFUNDADAS | SOBRESEÍDAS | DESECHADAS | SOBRESEÍDAS | NO PRE- SENTADAS | PENDIENTES | TOTAL |
|-------|----------|------------|-------------|------------|-------------|---------------------|------------|-------|
| 2000 | 1 | 15 | 0 | 1 | 6 | 0 | 0 | 23 |
| 2006 | 2 | 21 | 30 | 3 | 0 | 0 | 0 | 56 |
| 2012 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 14 | 50 | 65 |
| Total | 3 | 36 | 30 | 5 | 6 | 14 | 50 | 144 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección de Quejas de IFE

iii) Funcionamiento del clientelismo electoral¹⁸

En general, el clientelismo electoral en México funciona a través de estructuras pi-

¹⁷ Desafortunadamente no se tuvo acceso a detalles sobre las condenas.

¹⁸ La evidencia para esta sección fue recabada a través de 12 entrevistas semiestructuradas anónimas con estrategias electorales, encuestadores y políticos de los tres principales partidos.

ramidales que operan durante las campañas electorales y durante el periodo entre campañas. Durante éstas, su principal objetivo es ganar la elección. En el periodo entre campañas, buscan ganar la lealtad política de la ciudadanía. Las principales herramientas para lograr ambos objetivos son el reclutamiento de nuevos simpatizantes y la gestión de beneficios materiales, piedra angular del clientelismo electoral.

En todos los casos, la parte inferior de la estructura piramidal se localiza al nivel del barrio o colonia y está compuesta por personas (por lo general mujeres) leales al partido político. Más que por dinero u otros beneficios materiales, estas personas trabajan por beneficios intangibles como la satisfacción de contribuir a una causa, el reconocimiento de los habitantes del barrio y el prestigio de ser la persona encargada de gestionar y llevar beneficios materiales a los vecinos. Los partidos prefieren recurrir a mujeres porque tienen más tiempo disponible, pasan más tiempo en la colonia, y por lo general, tienen mayor reconocimiento entre los vecinos.

El punto más alto de la estructura piramidal se localiza en donde el partido tenga mayor acceso a recursos públicos. Si el partido ocupa la gubernatura, lo más probable es que la oficina del gobernador sea el punto más alto de la pirámide; si el partido no ocupa la gubernatura, lo más probable es que sea la presidencia municipal o la zona de mayor concentración de simpatizantes. La razón de esta variación es que la manutención de la pirámide no sólo depende de la lealtad de los simpatizantes, sino también del dinero disponible para gestionar beneficios materiales para la ciudadanía. Aunque este dinero también proviene de simpatizantes o entes privados, lo más común es que provenga de las prerrogativas de los partidos, del erario, de cuotas sindicales o gremiales y/o del desvío de recursos públicos.

Aunque existe una gran variación en la localización y composición de los niveles intermedios de estas estructuras piramidales, una vez que se ubica su punto más alto, es posible identificar sus partes intermedias. Cuando el partido ocupa la gubernatura, lo más común es que el territorio se divida en municipios (cada uno con un delegado o representante), sectores (delimitados geográficamente por variables políticas) y zonas (que pueden ser un conjunto de colonias o porciones de una misma colonia). Por lo general, las personas encargadas de los niveles intermedios son hombres profesionistas y tienen la doble misión de fortalecer la militancia del partido y gestionar beneficios materiales para las mujeres encargadas de llevarlos a las clientelas.

Por su parte, la fortaleza de las partes intermedias de la pirámide —y por ende de toda la estructura— dependen de dos variables relacionadas con el partido político: (1) cobertura territorial y (2) penetración social. A mayor cobertura territorial y a mayor penetración social, mayor la probabilidad de que el partido cuente con una estructura piramidal como la aquí descrita. Por esta razón, el PRI es el partido con la estructura clientelar más fuerte en México y en la mayoría de los estados (producto

de 71 años en la presidencia y de más de 80 en la gubernatura de entidades como Hidalgo, el Estado de México y Veracruz). Las principales estructuras clientelares del PAN se ubican en Baja California, Guanajuato y Yucatán, donde ha gobernado por muchos años y cuenta con una concentración significativa de simpatizantes; y las principales estructuras clientelares del PRD se ubican en el Distrito Federal, Guerrero y Michoacán, donde cuenta con un profundo arraigo social.

Ahora bien, cuando un partido con limitada cobertura territorial y/o escasa penetración social gana una gubernatura, lo más probable es que la estructura piramidal sólo exista en las áreas más densamente pobladas por simpatizantes. En estos casos, lo común es que a lo largo del sexenio, el gobierno trabaje para fortalecer y extender la estructura piramidal de su partido, gestionando beneficios materiales para la ciudadanía y apoyando en las tareas de reclutamiento de militantes. La mayoría de los entrevistados para este estudio coincide en que el fortalecimiento de la estructura clientelar aumenta significativamente la probabilidad de ganar elecciones subsecuentes. Estas estructuras clientelares operan principalmente en colonias de niveles socioeconómicos C (clase media baja) a E (clase más baja), según la clasificación del INEGI, donde el volumen de votos que potencialmente se pueden comprar y movilizar es mucho mayor.

Vale la pena mencionar que durante el periodo de campañas, la estructura clientelar suele reforzarse con sujetos reclutados exclusivamente para operar la elección a favor del partido. Estos sujetos por lo general son los encargados de coaccionar y comprar el voto, dejando las actividades clientelares tradicionales a la estructura piramidal. Aunque lo ideal sería reclutar a estos sujetos a través de una labor de persuasión, en casi todos los casos se recurre a «bonos de éxito» y a pagos periódicos (dos o tres durante una campaña). Y es que en realidad estos sujetos son como «mercenarios» que operan para el mejor postor en un mercado sumamente agresivo, donde los políticos con frecuencia recurren a sus servicios para prevenir que operen para sus rivales; es decir, como una póliza de seguro.

Ahora bien, aunque en algunos casos las estructuras clientelares también están a cargo de movilizar votantes y comprar votos el día de la elección, las entrevistas realizadas para este estudio confirman que con frecuencia estos operativos se «subcontratan» con personas y estructuras no directamente vinculadas con el partido político. Aunque los partidos trabajan durante el periodo entre campañas, para que su estructura clientelar sea suficiente para operar y ganar la siguiente elección, en ocasiones, y si se cuenta con el dinero, es necesario recurrir a estructuras paralelas específicamente encargadas de movilizar votantes y comprar votos el día de la elección. Por ejemplo, es común que los partidos subcontraten flotillas de taxistas para movilizar votantes. En la mayoría de los casos, los taxistas ofrecen sus servicios al mejor postor o a cambio de beneficios específicos en caso de ganar la elección.

Tanto las estructuras piramidales de los partidos como las paralelas subcontratadas piden el voto a cambio de acceso a programas sociales, becas, dinero, promesas de beneficiar a un grupo sobre de otros, vales, despensas, materiales de construcción, licencias de uso de suelo y medicinas, entre otras cosas. Los entrevistados para este estudio coinciden en que la dádiva más común es la despensa y que los bienes más solicitados por los votantes son los materiales de construcción. Esta dinámica se refuerza por el hecho de que los habitantes de una colonia saben de antemano quiénes son los operadores electorales —ya sean del partido o subcontratados— y durante las campañas solicitan todo tipo de regalos. Los entrevistados también coinciden en que en los días cercanos a la elección, es común que una persona acepte más de una oferta de efectivo o dádiva y que al final opte por apoyar al partido que haya ofrecido más beneficios a lo largo de las campañas. En conjunto, esta evidencia refuerza la hipótesis de que en la actualidad, el clientelismo electoral es un mercado donde candidatos y votantes buscan extraer la mayor cantidad de beneficios el uno del otro, desechando la hipótesis de una relación jerárquica entre un cliente «víctima» y un patrón «victimario».

iv) Eficacia del clientelismo electoral

Uno de los principales razonamientos jurídicos para sancionar el clientelismo electoral y la coacción y compra del voto es que ponen en riesgo la realización de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, resulta muy difícil determinar cuántos votos de hecho se condicionan por los operativos clientelares de los partidos políticos. Esta dificultad radica en que el acto de votar se realiza a solas y detrás de una mampara, lo que hace casi imposible calcular la eficacia de la práctica a nivel del votante. Por más que los partidos y políticos digan contar con mecanismos internos de rendición de cuentas —es decir, con mecanismos para saber si sus operativos y operadores cumplen con los objetivos planteados en términos de votos y movilización de votantes— es difícil cuantificar su eficacia con precisión. Tal vez por esto es que los estudios realizados de 2000 a la fecha coinciden en que el clientelismo electoral es recurrente, pero discrepan significativamente en torno a su eficacia.

a) Estudios realizados en 2000

Las campañas para presidente de 2000 fueron las primeras en poner en duda la eficacia de la coacción y compra del voto. Por ejemplo, en una encuesta realizada pocos días antes y después de la jornada comicial, Cornelius encontró que entre 5 y 25% de los encuestados aseguraron haber recibido algún tipo de beneficio material indi-

vidualizado a cambio de su voto.¹⁹ Si se considera que en 2000, la lista nominal del IFE rondaba los 50 millones, entre 3 y 15 millones de votantes se habrían beneficiado de la distribución de bienes materiales, servicios o dinero durante las campañas de aquel año. Sin embargo, entre los encuestados que dijeron haber recibido estos beneficios a cambio de votar por el PRI, no se observó una probabilidad mayor de votar por el candidato de ese partido. La eficacia de la coacción y compra del voto en 2000 parece haber sido muy reducida.

Schedler publicó un análisis sobre el clientelismo electoral basado en 81 entrevistas realizadas en 2000.²⁰ Su objetivo era indagar los puntos de vista de la ciudadanía sobre las ofertas clientelares que hacen los políticos. Su conclusión principal es que, independientemente del beneficio recibido, los ciudadanos lo procesan como «ayuda» del gobierno, que a su vez condiciona la manera en que evalúan el desempeño de los políticos. Por lo tanto, para Schedler, el clientelismo electoral es eficaz en la medida en que afecta las evaluaciones del gobierno.

Del Pozo y Aparicio, con apoyo de una encuesta realizada por BGC y el IFE,²¹ elaboraron un tercer estudio sobre clientelismo electoral en 2000.²² Sus principales conclusiones son:

- * El clientelismo electoral anuló la posibilidad de que 5% de la población ejerciera su derecho a votar libremente, debido a que se les recogió la credencial para votar a través de amenazas o a cambio de dinero.
- * Los intercambios clientelares basados en el condicionamiento de programas sociales, la regularización de predios o la provisión de servicios públicos es más recurrente que la compra directa o la anulación del derecho a votar, y alcanza a 24% de los encuestados.
- * Pese a que la percepción social de su incidencia es muy baja, la inducción religiosa también es frecuente, y toca a 45% de los encuestados. El problema con esta forma de manipulación es que parece ser la más eficaz e influye en la decisión de votar de 50% de los que la reportaron.
- * Aunque la transportación de electores es un delito electoral, su incidencia en 2000 parece haber sido mínima. Apenas alcanzó 1% de los encuestados.

19 Wayne Cornelius, «La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000», *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, México, 2002.

20 Andreas Schedler, «El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 1, México, 2004.

21 Encuesta nacional a la ciudadanía mexicana, mediante una muestra de 1,200 casos que sería levantada por la empresa indicada por el IFE, Investigaciones Sociales Aplicadas, S. C. (ISA). Esta encuesta tuvo, entre otros, el objetivo de determinar la magnitud de la intención de manipulación del voto.

22 Blanca Elena del Pozo y Ricardo Aparicio, «Una aproximación a la magnitud de la coacción del voto», inédito, México, 2001.

Si bien los autores reconocen deficiencias en el diseño conceptual del cuestionario, concluyen que en 2000, uno de cada siete ciudadanos experimentó alguna forma ilegal de inducción del voto. Además, estiman que 0.45% de la población recibió algún tipo de presión o amenaza el día de la elección. De aquí que se destaque que el clientelismo electoral no sólo ocurre en los días previos a la jornada comicial. Por último, los autores concluyen que el clientelismo electoral se concentró en zonas rurales y mixtas (71%) y entre personas de nivel educativo bajo (59% de los intentos fueron entre personas que no habían terminado la primaria).

b) Estudios realizados en 2006

Un estudio realizado en 2006 por Fundar, Berumen, El Colegio de México, CIESAS y Probabilística concluye que 4 millones de mexicanos fueron susceptibles a manipulaciones electorales por medio de programas sociales.²³ En los cuatro estados donde se realizó el estudio (Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz), alrededor de 15% de los encuestados dijeron haber recibido visitas, no necesariamente ilegales, para solicitar el voto a favor de un candidato o partido. En Nayarit, las visitas, tampoco necesariamente ilegales, fueron mucho más frecuentes, rondaron el 41%, y la gran mayoría de las visitas en los cuatro estados se realizaron en una fecha cercana a la jornada comicial. La Tabla 3.7 resume los hallazgos y los desglosa por entidad federativa.

TABLA 3.7
CLIENTELISMO ELECTORAL EN CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS EN 2006,
POR MODALIDAD

| MODALIDAD | EDOMEX | NAYARIT | TLAXCALA | VERACRUZ |
|--|--------|---------|----------|----------|
| Visita domiciliar para solicitar voto | 14.7% | 40.8% | 16.4% | 13.8% |
| Invitación a mitin o actividad política | 6.1% | 37.7% | 12.9% | 10.5% |
| Oferta clientelar entre 18 bienes, servicios e inscripción a programas | 6.9% | 9.3% | 5.3% | 11.8% |

Fuente: Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, febrero de 2006, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/1RgeneralMps.pdf>

Este estudio también indagó sobre las ofertas hechas por los partidos a cambio del voto. Al observar cada tipo de oferta, se encontró que de los 18 bienes, servicios y programas sociales mencionados en el estudio, los ofrecidos con mayor frecuencia fueron las despensas (4%), los programas de ayuda social (1.8%), los útiles escolares (1.4%) y los servicios médicos (1.1%). Otro hallazgo importante es que la in-

23 Base = 4,650 entrevistas efectivas con la siguiente distribución: 1,200 Estado de México, 1,200 Nayarit, 1,050 Tlaxcala y 1,200 Veracruz. El intervalo de confianza (95 por ciento/5 por ciento) para el total de las ofertas clientelares en 4 estados (8.2 por ciento) va de 5.1 por ciento a 11.4 por ciento.

corporación a programas sociales a cambio del voto se ha convertido en una oferta recurrente al alcanzar 3% de la población entrevistada. Todas estas cifras aparecen en la Tabla 3.8, que las desglosa por entidad federativa. En este estudio, también resulta difícil calcular la eficacia del clientelismo electoral, ya que la mayoría de la evidencia es sobre su incidencia.

TABLA 3.8
OFERTAS CLIENTELARES EN CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS EN 2006

| OFERTA | EDOMEX | NAYARIT | TLAXCALA | VERACRUZ |
|-------------------------------|--------|---------|----------|----------|
| Despensas | 2.9% | 1.2% | 1.6% | 7.7% |
| Programas de ayuda social | 1.7% | 3.3% | 1.6% | 2.1% |
| Útiles escolares | 1.2% | 0.8% | 1.9% | 2.0% |
| Algún servicio médico | 0.5% | 2.8% | 0.4% | 2.5% |
| Algún servicio de óptica | 1.2% | 1.7% | 1.0% | 0.9% |
| Láminas para construcción | 0.5% | 0.7% | 0.1% | 2.3% |
| Cemento | 0.9% | 0.2% | 0.2% | 0.7% |
| Algún servicio dental | 0.5% | 0.8% | 0.4% | 0.8% |
| Otros servicios o bienes | 0.4% | 1.3% | 0.5% | 0.3% |
| Varillas | 0.1% | 0.0% | 0.2% | 0.3% |
| Colchones | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.3% |
| Otro material de construcción | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.2% |
| Tinacos | 0.2% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Dinero en efectivo | 0.0% | 0.1% | 0.2% | 0.0% |
| Seguros de vida | 0.0% | 0.0% | 0.1% | 0.0% |

Fuente: Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, febrero de 2006. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/1RgeneralMps.pdf>

c) Estudios realizados en 2012

Se identifican tres estudios realizados en 2012. En primer lugar, una encuesta realizada por Alianza Cívica, A.C., sugiere que 28% de los encuestados estuvo expuesto al menos a una práctica de coacción y compra del voto, mientras que 18% dijo conocer a alguien que fue presionado para ir a votar durante la jornada comicial. El mismo estudio también reporta que el Estado de México, Jalisco, Puebla y Yucatán fueron las entidades donde se presentaron más irregularidades, y que 21% de los encuestados no pudo votar en secreto, ya sea porque fueron acompañados por niños que trabajaban para los operadores electorales o porque los mismos operadores ejercían presión afuera de las casillas. De acuerdo con los datos de Alianza Cívica, 71% de los coaccionados fueron ordenados a votar por el PRI, 17% por el PAN, 9% por el PRD y 3% por el PANAL. Pese a las altas cifras, este estudio tampoco permite

calcular la eficacia de la coacción y compra del voto, ya que sólo registra su presunta incidencia en las 19 entidades federativas donde se levantó la encuesta.

Un segundo estudio realizado por Parametría, BGC y PNUD arroja las siguientes conclusiones:

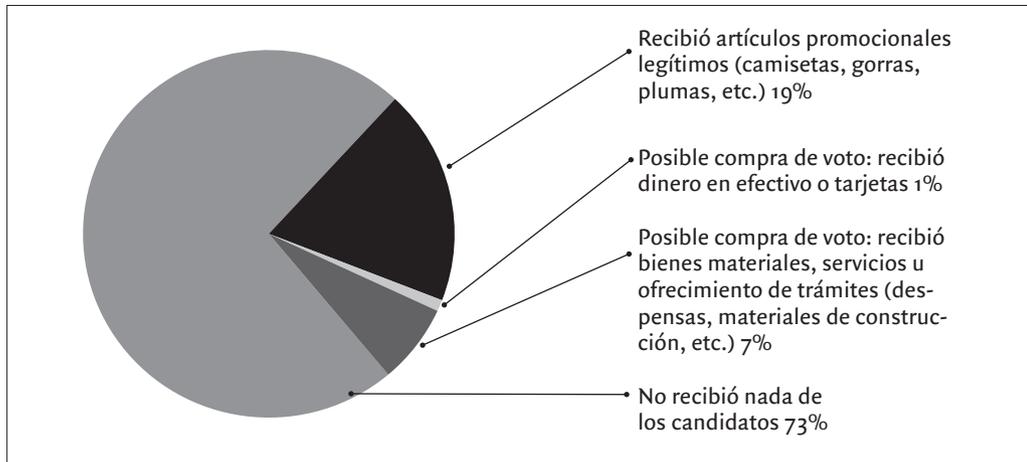
1. Uno de cada diez mexicanos (13%) dijo haber recibido ofertas de despensas a cambio de votar por un partido o candidato.
2. Aunque con menor frecuencia, los encuestados también dijeron haber recibido ofertas de útiles escolares, dinero, materiales de construcción y servicios médicos.
3. En el caso de ofertas de dinero, más de la mitad dijo haber aceptado la dádiva.
4. Sin embargo, sólo 5% de quienes dijeron haber aceptado una dádiva dijo que ésta cambió el sentido de su voto (el 15% no contestó y el 80% dijo haber votado por el partido o candidato de su preferencia).
5. El porcentaje de personas que dijeron que una dádiva cambió el sentido de su voto aumenta a 14% cuando se trata de despensas, a 20% cuando se trata de materiales de construcción y a 28% cuando se trata de acceso a programas sociales.

Un tercer estudio, realizado por Beltrán y con base en datos de BGC-Excelsior, discrepa de los anteriores y concluye que la compra de votos en la elección para presidente no sólo fue aislada, sino que tampoco incidió de manera significativa en el resultado final.²⁴ Según Beltrán, la gran mayoría de los electores no recibió ninguna clase de artículos o ayudas, y los objetos entregados fueron principalmente promocionales (gorras, camisetas, plumas, etc.). Además, sólo 27% dijo haber recibido algo de los tres candidatos principales: 9% dijo haber recibido algo de la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, 21% del candidato de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM), Enrique Peña Nieto, y 8% del candidato de la coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-MC), Andrés Manuel López Obrador (ver Gráfica 3.1).

Una diferencia importante es que, de 27% que dijo haber recibido algo durante las campañas, 19% dijo haber recibido objetos promocionales permitidos —tan sólo 8% dijo haber recibido ayudas o bienes propios de un intento de compra de voto. De hecho, entre los artículos y materiales aceptados que son considerados legales, 7.6% habrían provenido de la candidata del PAN, 14.8% del candidato de la coalición Compromiso por México y 5.8% del candidato de la coalición Movimiento Progresista (ver Gráfica 3.2).

24 Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, «Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral», *Excelsior* 27 de agosto de 2012.

GRÁFICA 3.1 BIENES U OBJETOS RECIBIDOS DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, 2012



Fuente: Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, «Insignificante efecto e la compra del voto en el resultado electoral», *Excelsior* 27 agosto de 2012.

De acuerdo con Beltrán, sólo marginalmente se recibieron bienes, dinero, tarjetas prepagadas u otra recompensa que por su naturaleza indicaría un intento de coacción y compra del voto. Entre quienes afirman haber recibido este tipo de bienes, 5.4% asegura haber recibido algo del candidato de la coalición Compromiso por México, 1.6% de la candidata del PAN y 1.5% del candidato de la coalición Movimiento Progresista. El intento de compra de voto más común habría sido a través de despensas. Otros bienes mencionados con alguna frecuencia fueron los materiales de construcción y los electrodomésticos. Casi nadie dijo haber recibido dinero en efectivo o tarjetas prepagadas, pese a que éstas fueron motivo de gran controversia en las semanas posteriores a la jornada comicial (ver Tabla 3.9).

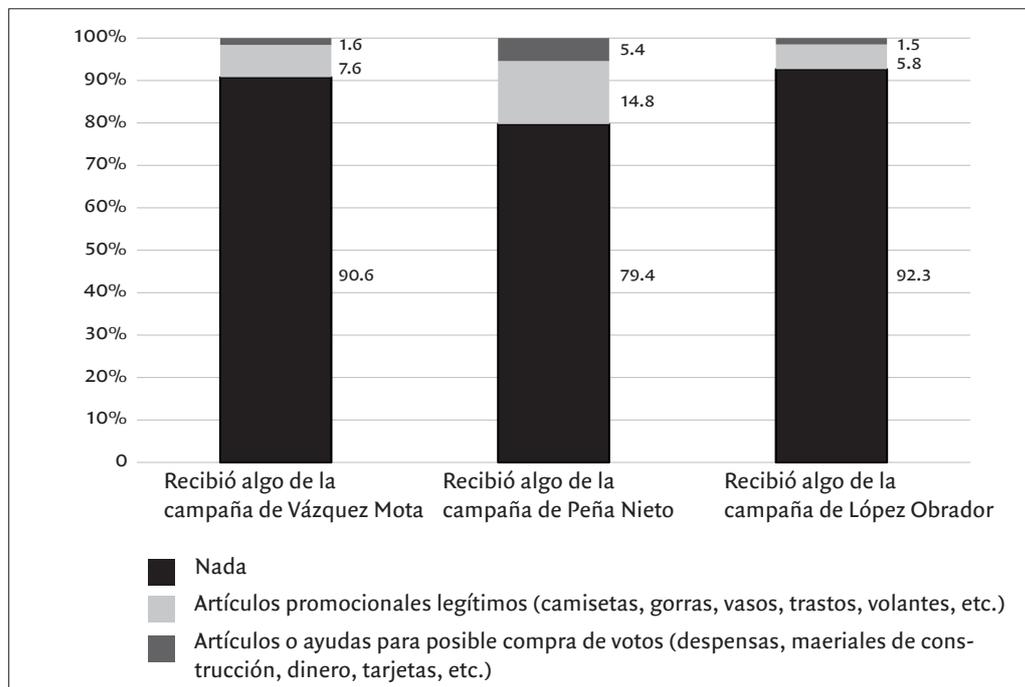
TABLA 3.9 ARTÍCULOS O AYUDAS RECIBIDAS DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE DE 2012

| TIPO DE BIEN O AYUDA RECIBIDA | | DE CAMPAÑA DE JVM | DE CAMPAÑA DE EPN | DE CAMPAÑA DE AMLO |
|-------------------------------------|--|-------------------|-------------------|--------------------|
| <i>Artículos o ayudas legítimas</i> | | | | |
| Artículos promocionales | Ropa, gorras, accesorios personales | 6.6% | 7.9% | 6.4% |
| | Artículos diversos para la cocina | 2.8% | 3.6% | 1.7% |
| | Artículos promocionales (banderas, calendarios, calcomanías, etc.) | 0.9% | 0.8% | 0.7% |
| | Artículos escolares o de escritura | 0.9% | 1.1% | 0.8% |
| | Juguetes/Artículos deportivos | 0.2% | 0.2% | |
| | Volantes y folletos | 0.3% | | |
| | Otro | 0.2% | 0.0% | 0.1% |

| | | | | |
|---|--|------|-------|------|
| Como parte de la organización de eventos | Desayunos/tortas | | 0.04% | 0.2% |
| | Dulces/ paletas | 0.1% | 0.1% | |
| | Vales despensas/ gasolina/ medicinas | | | 0.1% |
| | Agua/ botellas | 0.1% | | |
| Artículos o ayudas asociadas con compra de votos | | | | |
| Despensas, materiales, dinero en efectivo y similares | Despensas | 1.5% | 1.6% | 1.0% |
| | Materiales de construcción | | 0.3% | 0.1% |
| | Dinero/Apoyos económicos | | 0.2% | 0.1% |
| | Electrodomésticos y otros bienes duraderos | 0.1% | 0.1% | |
| Tarjetas | Tarjetas electrónicas de dinero | | 0.2% | 0.1% |
| | Tarjetas de SORIANA | | 0.1% | 0.1% |
| | Tarjetas descuento/ para despensa | | | 0.1% |
| | Tiempo aire/ tarjetas de teléfono | 0.1% | | |
| No contestó, insuficientemente especificado | Insuficientemente especificado | | 0.1% | |
| | No contestó | 0.1% | 0.1% | 0.1% |

Fuente: Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, «Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral», *Excelsior* 27 de agosto de 2012.

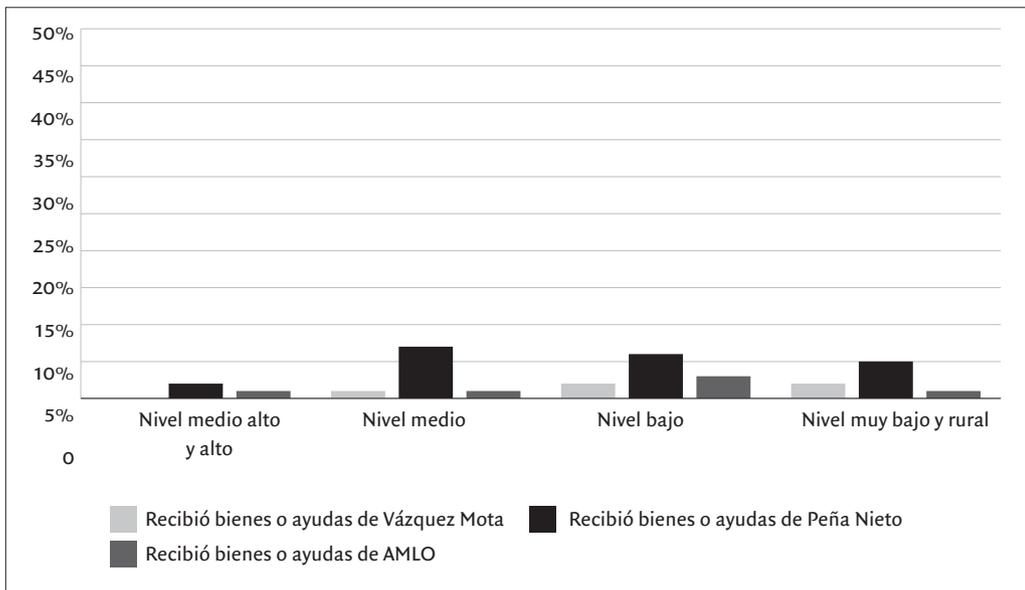
GRÁFICA 3.2 OBJETOS REPARTIDOS Y ACEPTADOS DURANTE LAS CAMPAÑAS DE PRESIDENTE DE 2012



Fuente: Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, «Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral», *Excelsior* 27 de agosto de 2012.

Un último dato interesante de este estudio es que desmiente, al menos parcialmente, el supuesto de que los partidos se enfocan en comprar los votos de las personas más pobres. Según Beltrán, la gran mayoría no recibió nada y entre los que recibieron algo, muchos pertenecían a la clase media (ver Gráfica 3.3).

GRÁFICA 3.3 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RECIBIÓ BIENES O AYUDAS DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE DE 2012, POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO



Fuente: Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, «Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral», *Excelsior* 27 de agosto de 2012

d) Limitaciones de estudios sobre clientelismo electoral

El problema con la mayoría de los estudios sobre clientelismo electoral, incluyendo los aquí mencionados, es que resulta sumamente difícil medir la eficacia de esta práctica, sobre todo cuando los resultados se basan en datos de encuesta. La razón es que la coacción y compra del voto es ilegal y frecuentemente deriva en condenas públicas. Esto provoca que los encuestados prefieran no reportar si «vendieron» su voto o si algún operador intentó «comprarlo». A esto hay que agregar que la redacción, el orden y el formato de las preguntas también pueden influir en los resultados, obstaculizando aún más la medición de este fenómeno.

Otro problema al intentar medir la eficacia del clientelismo electoral es el secreto del sufragio, que por definición lo convierte en una práctica altamente riesgosa desde una perspectiva económica. El «comprador» tiene que ingeniárselas para comprobar que la transacción efectivamente derivó en el resultado deseado (un voto

a favor de su candidato). Existen anécdotas de que los mecanismos de control van desde fotografías a boletas tomadas con teléfonos celulares hasta el uso de menores de edad como testigos oculares dentro de las casillas. Sobra decir que todos estos mecanismos de control son difíciles de llevar a cabo y encarecen el «costo» relativo de un voto y por ende la eficacia de la práctica.

Una posibilidad para estimar la eficacia del voto, sustentada en estudios de psicología social, es que al «vendedor» lo embargue un sentimiento de reciprocidad.²⁵ Es decir, que al recibir un bien material, servicio o dinero, el votante sienta de manera casi instintiva una obligación de reciprocitar con el operador electoral, otorgándole el anhelado voto a favor de su candidato. De ser cierto, la ventaja de este mecanismo sería que no requiere de más gastos e intermediarios; basta que el operador se gane la confianza del votante y que el bien material, servicio o dinero sea otorgado en tiempo y forma. Desafortunadamente, pese a su atractivo analítico, la evidencia sobre la reciprocidad como mecanismo de control es escasa y en algunos casos contradictoria.

e) La perspectiva de los partidos políticos

Todos los partidos conocen y entienden las dificultades para medir la eficacia del clientelismo electoral. Por esta razón, han ideado maneras ingeniosas de evaluar la eficacia tanto de sus estructuras piramidales como de las estructuras paralelas subcontratadas para movilizar votantes y comprar votos el día de la elección. Cabe resaltar que los partidos evalúan la eficacia de estas prácticas al nivel de casilla o sección electoral, no al nivel de votante como sugieren la mayoría de los estudios académicos sobre el tema. Por lo tanto, es probable que mecanismos de control como fotografiar las boletas con teléfonos celulares sean utilizados exclusivamente por los operadores electorales, no directamente por los partidos políticos. Mientras que el operador electoral evalúa la eficacia de su operativo a nivel del votante, los partidos evalúan a los operadores a nivel de casilla o sección electoral.

Las entrevistas realizadas para este estudio, con 12 políticos de los tres principales partidos, sugieren que los partidos utilizan al menos dos mecanismos para evaluar a sus operadores. Primero, la forma más común es a través de la llamada «reingeniería electoral», que consiste en estudiar el listado nominal y la cartografía electoral con base en resultados electorales históricos, para así determinar el número de requeridos para ganar la elección. Dado que los años de experiencia permiten a los partidos estimar a grandes rasgos la proporción de votos obtenidos en una casilla o sección gracias al trabajo de sus estructuras piramidales y/o a los compromisos adquiridos con estructural paralelas, cuando el resultado final en una casilla

25 Lawson, Chappell y Kenneth F. Greene, «Self-Enforcing Clientelism», 30 de abril de 2012, borrador.

o sección se aleja de su votación histórica o de la votación prometida, el partido puede castigar a los operadores negando pagos o excluyéndolos de espacios políticos. Por el contrario, cuando el resultado final en una casilla o sección se apega a lo esperado de acuerdo con la votación histórica y la votación prometida, el partido puede recompensar a los operadores con bonos o incluirlos en espacios políticos.

Otra forma en que los partidos evalúan la eficacia del clientelismo electoral es capacitando a sus representantes de casilla para que supervisen el trabajo de los operadores o para que «pasen lista» de las personas que prometieron ir a votar por el partido. De esta manera, los partidos pueden saber si el resultado observado a nivel de sección o casilla efectivamente es producto del trabajo de los operadores electorales y no de algún otro suceso ocurrido durante la jornada comicial. Por supuesto, este mecanismo es mucho más costoso y su éxito depende de que el representante de casilla esté debidamente capacitado y comprometido con el partido. De lo contrario, el partido sólo cuenta con la votación a nivel agregado para evaluar a sus operadores.

Por lo tanto, la eficacia del clientelismo depende de la capacidad de un partido de utilizar estos dos mecanismos de manera conjunta (reingeniería electoral y supervisión por parte de representantes de casilla), que a su vez dependen del dinero disponible para la operación de sus actividades. Los entrevistados para este estudio coinciden en que los operadores electorales y representantes de casilla reciben entre 150 y 300 pesos para subsanar gastos de transporte, teléfono y alimentos durante la jornada comicial, además del dinero que reciben por «bonos de éxito».

v) Costo del clientelismo electoral

La principal y más obvia razón por la que resulta difícil calcular el costo de un voto «comprado» es que esta práctica es ilegal, se realiza con sigilo y es motivo de condena social. Como cualquier mercado ilegal, el «mercado de votos» no lleva un registro público de sus transacciones —dependemos de la evidencia anecdótica, de los reportes de observadores electorales y de las denuncias jurídicas para estimar su precio aproximado. Según el reporte de observación electoral del movimiento #YoSoy132 y con el estudio de Alianza Cívica antes mencionado, el costo de un voto «comprado» en la elección para presidente de 2012 habría oscilado entre 100 y mil 800 pesos, lo que representaría un aumento significativo de los 250 a 500 pesos reportados por Cornelius en la elección de 2000.²⁶

26 Alianza Cívica, Boletín de prensa sobre los resultados de la observación de la Jornada Electoral en 21 estados con más de 5,000 observadores electorales. México, D.E.; #YoSoy132. (2012). Informe de Observación Electoral del Movimiento #YoSoy132.

Ahora bien, de acuerdo con entrevistas realizadas para este estudio, el costo del clientelismo electoral depende de dos factores: las características económicas del área geográfica donde se realiza la elección y el grado de competencia entre los partidos políticos. A mayor actividad económica y a mayor competencia entre los partidos, mayor el gasto en clientelismo electoral. La razón es que ambos factores incrementan, para los actores económicos directamente afectados, el costo de oportunidad de perder la elección, lo que a su vez genera fuertes incentivos para gastar muy por encima del monto comúnmente destinado a estas actividades.

La riqueza y actividad económica influye en el gasto en clientelismo porque, entre otras cosas, los gobernadores, ediles y diputados controlan recursos económicos, adjudican y licitan contratos, otorgan permisos y licencias y tienen acceso a recursos jurídicos para beneficiar o afectar a privados. Esto explicaría por qué el gasto en clientelismo electoral es mucho mayor en Benito Juárez (Cancún, Quintana Roo) e Iztapalapa (Distrito Federal) que en Tulancingo (Hidalgo) y Zacatepec (Morelos), por ejemplo. Mientras que en los primeros, el presidente municipal o delegado controla las licencias, concesiones y permisos que representan ingresos multimillonarios para muchos actores económicos, en los segundos la actividad económica depende, en menor medida, de la buena voluntad de los presidentes municipales.

Esto mismo explicaría el origen de los recursos destinados para clientelismo electoral. La principal fuente son los actores económicos directamente afectados por las decisiones del gobernante en turno. Con base en el ejemplo anterior, mientras que en Benito Juárez (Cancún) la mayoría de los recursos destinados al clientelismo provienen de desarrolladores inmobiliarios, hoteleros, restauranteros y antreros, en Iztapalapa provienen de comerciantes de la Central de Abastos, de vendedores ambulantes y de pequeños comerciantes y locatarios. Otra fuente de recursos no menos importante es el «ahorro» que realizan los partidos y gobernantes a lo largo de una gestión. A través de acuerdos con actores económicos, los gobernantes logran desviar recursos públicos que posteriormente son utilizados para actividades clientelares. Acaso la manera más común es inflar el costo de obras públicas para que un porcentaje de éste pase a manos del gobierno.

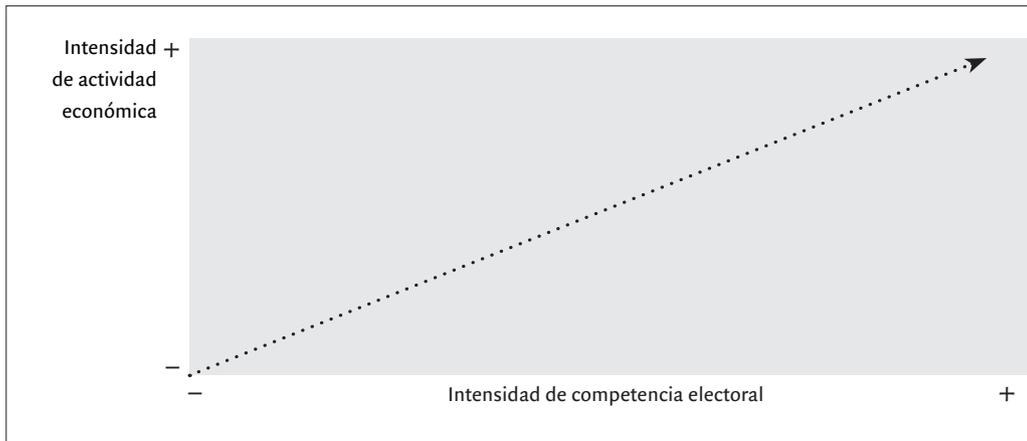
Un caso especial de esta dinámica son aquellas elecciones en donde está en juego un cargo público que incide directamente en las actividades del crimen organizado. Cuando esto sucede, es probable que el clientelismo electoral sea financiado principalmente por los criminales afectados. Lo anterior provoca que municipios relativamente irrelevantes en términos económicos se conviertan en enormes botines políticos. Esto explicaría la alta incidencia de clientelismo electoral en regiones

México, D.F., Alberto Símpser, «Could the PRI have Bought its Electoral Result in the 2012 Mexican Election? Probably Not», en *The Monkey Cage*, 2012.

como la montaña guerrerense, la tierra caliente michoacana y la huasteca potosina, donde la actividad económica gira en torno al cultivo y trasiego de drogas.

Ahora bien, la competencia electoral también afecta el gasto en clientelismo porque produce un mercado donde los actores económicos compiten para apoyar al candidato que les promete mayores beneficios. Por ejemplo, es muy probable que el costo relativo de un voto u operativo de movilización sea mucho mayor en Benito Juárez (Cancún) —donde el PRI y el PRD han luchado palmo a palmo por años, ganando en ocasiones por menos de un punto— que en Iztapalapa, donde el PRD ha ganado todas las elecciones sin mayores problemas. La competencia electoral incrementa el gasto en clientelismo porque en casos como Benito Juárez (Cancún) las consecuencias de perder para los actores económicos interesados son mayores, y los llevan, inclusive, a apoyar a los dos candidatos en disputa. No es que en Iztapalapa el gasto en clientelismo electoral sea insignificante (seguirá siendo mucho mayor que en regiones de menor actividad económica), sino que es menor que en regiones de alta actividad económica donde la competencia electoral es más cerrada.

GRÁFICA 3.4 RELACIÓN ENTRE CLIENTELISMO ELECTORAL,
ACTIVIDAD ECONÓMICA E INTENSIDAD DE COMPETENCIA ELECTORAL



Fuente: Elaboración propia con base en el Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias, IFE-UNAM.

En resumen, existe una relación lineal entre el gasto en clientelismo electoral y dos factores: la actividad económica de la región en disputa y la competencia electoral entre los principales partidos. La actividad económica es más determinante porque es lo que incrementa el costo de oportunidad de perder la elección. Ya sea por miedo a represalias o incertidumbre jurídica en caso de perder, los actores económicos frecuentemente «doblan sus apuestas» por alguno de los candidatos o inclusive apoyan a los dos punteros en disputa.

Aunque esto no quiere decir que el gasto en clientelismo electoral proviene exclusivamente de actores económicos, sí sugiere que éstos son el origen de la mayoría de los recursos. El resto del gasto proviene de los mismos partidos, que en algunas ocasiones se enfrascan en peleas internas por el poder. Un caso reciente de esta dinámica es Iztapalapa, donde un grupo del PRD decidió competir por la delegación en 2012, contraviniendo un acuerdo interno del partido. Esto produjo un mercado de votos donde los principales competidores eran dos «tribus» o grupos, que a su vez incrementó el gasto total en clientelismo. De acuerdo con entrevistas realizadas para este estudio, entre otras cosas, esta dinámica tuvo efectos inflacionarios en el sueldo de los operadores electorales, el «precio» relativo de un voto y hasta el costo de las despensas.

Por último, cabe subrayar que la mayoría del gasto en clientelismo no se destina a la compra directa de votos, sino a la manutención de las estructuras clientelares piramidales. La razón es que este tipo de gasto resulta mucho más costeable, ya que combina el poder persuasivo del dinero y las dádivas con otros tangibles e intangibles de bajo o nulo costo para los partidos (acceso a programas sociales, licencias y permisos de operación, adjudicaciones de contratos, sentido de pertenencia, posibilidad de una carrera política, etc.). Si los partidos tuvieran que pagar de 200 a 500 pesos (el costo aproximado de una despensa) por cada voto producido por sus actividades clientelares, el gasto en clientelismo sería insostenible y por sí mismo duplicaría el tope de gastos autorizados en campaña. Algunos entrevistados sostienen que el gasto en clientelismo es más o menos equivalente al gasto en publicidad en medios (tanto gasto no autorizado en medios electrónicos como gasto autorizado en espectaculares, salas de cine y carteles, entre otros). Además, todos los entrevistados coinciden, que el gasto en clientelismo es más eficaz en costo-beneficio que el gasto en compra de votos.

a) Consecuencias

La principal consecuencia del clientelismo electoral es que puede alterar ilegalmente el resultado de una elección. Esto sólo es posible a través de la afectación de la voluntad de cientos, miles o millones de votantes, que opten por «vender» su voto a cambio de bienes materiales, servicios o dinero.

Una consecuencia real y directa es que el clientelismo electoral, en sus diversas manifestaciones, requiere sumas cuantiosas de dinero en efectivo. Ya sea para sostener las estructuras piramidales de los partidos o para movilizar votantes y comprar votos el día de la elección, el dinero en efectivo es el principal facilitador de estas actividades. En este sentido, y pese a que en muchas ocasiones el reclutamiento de simpatizantes y militantes fortalece las actividades clientelares, de ninguna manera alcanza para sufragar el multimillonario gasto que se necesita para llevarlas a cabo.

Además, el hecho de que estas actividades dependan del dinero en efectivo, estimula el uso de recursos ilegales que por definición no se reportan a las autoridades.

Otra consecuencia del clientelismo electoral es la alteración de las condiciones de equidad de la contienda. Sin embargo, esto es más difícil de probar, ya que calificar una contienda como inequitativa implica la presencia de dos condiciones: (1) que la coacción y compra del voto sea eficaz —es decir, que efectivamente sirva para «comprar» la voluntad de un número significativo de votantes— y (2) que sólo un partido realice estas prácticas. De no presentarse estas condiciones, la coacción y compra del voto no pasa de ser una amenaza al sufragio libre y un gasto ilegal de recursos con fines electorales. Aunque ambos son condenables, se carece de evidencia robusta para afirmar que afecta la equidad de la contienda.

vi) Acusaciones de coacción y compra del voto en 2012

El candidato de la coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador, aseguró en 2012 que el PRI había comprado 5 millones de votos, afectando la equidad de la contienda y alterando el resultado final de la votación. Independientemente de la veracidad de esta acusación —declarada como infundada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el 29 de agosto de 2012— vale la pena explorar su plausibilidad y el costo que habría representado para el candidato de la coalición Compromiso por México.²⁷

Para realizar este ejercicio, Símpser toma en cuenta tres datos:

1. El número de votos que la coalición Compromiso por México habría tenido que «comprar» para obtener la votación que finalmente obtuvo.
2. La eficacia relativa de la compra del voto en México.
3. El costo aproximado de un voto durante la pasada elección.

De acuerdo con el informe final del IFE, el candidato de la coalición Compromiso por México, Enrique Peña Nieto, obtuvo casi 3.2 millones de votos más que su más cercano rival, el candidato de la coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-MC), Andrés Manuel López Obrador. Dado que es probable que la coalición Movimiento Progresista también haya comprado votos, esta cifra (3.2 millones) es una estimación conservadora de los votos que la coalición Compromiso por México habría tenido que comprar para alterar el resultado de la elección.

Como se menciona anteriormente, la eficacia de la coacción y compra del voto es difícil de calcular y depende de una variedad de factores. Para empezar, el secreto

27 Alberto Símpser, *op. cit.*

del voto abre la puerta para que muchos votantes acepten un bien material, servicio o efectivo y después voten por el candidato de su preferencia. Además, la eficacia de la coacción y compra del voto también depende de un escenario contrafactual: saber cómo habría votado el receptor de un bien material, servicio o efectivo en la ausencia de la dádiva. Ante la falta de evidencia empírica sobre la eficacia de la coacción y compra del voto en México, para este ejercicio se utiliza una estimación calculada a través de una encuesta aplicada en Argentina en 2000-2001.²⁸ De acuerdo con estos datos, sólo 16% de los encuestados se dijeron influidos por una dádiva recibida. Por último, de acuerdo con los reportes y con la evidencia anecdótica antes mencionada, 700 pesos es una estimación conservadora del probable costo de un voto en la pasada elección.

Al tomar en cuenta estas consideraciones, el precio que la coalición Compromiso por México habría tenido que pagar para alterar la elección a su favor sería 14 mil millones de pesos, o el número de votos necesarios para ganar (3.2 millones) multiplicados por el costo de cada voto (700 pesos) y divididos por la eficacia relativa de la coacción y compra del voto (16%). Esta cifra es conservadora dado que no contempla ni el costo de contratar operadores electorales ni la compra de votos por parte de la coalición Movimiento Progresista. Aun si la eficacia fuera de 100%, el PRI habría tenido que pagar 2 mil 240 millones de pesos para «comprar» la elección.

Para dimensionar estas cifras, vale la pena recordar que el presupuesto total para campañas de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM) fue de mil 390 millones pesos: casi mil millones de pesos menos que la estimación más conservadora del costo de «comprar» la elección. La discrepancia es tanta con el presupuesto de campaña, que habría sido prácticamente imposible esconder el fraude ante las autoridades electorales. Por lo tanto, aunque es probable que ambas coaliciones hayan coaccionado y comprado el voto de miles, tal vez cientos de miles de ciudadanos, es poco probable que estas prácticas hayan alterado el resultado final de la elección.



28 Valeria Brusco et al., «Vote Buying in Argentina», *Latin American Research Review*, 39, núm. 2, 2004.

4. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Hallazgos principales

La cobertura noticiosa de radio y televisión de las campañas para presidente de 2006 y 2012 no sólo fue relativamente equitativa en relación con la fuerza política de cada partido o coalición, sino también neutra en relación con el contenido de la información.

Las principales diferencias en menciones en radio entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del PANAL de 5 a 10 por ciento, la disminución del candidato de las coaliciones de izquierda de 36 a 25 por ciento y el aumento de menciones del candidato de la coalición PRI-PVEM de 28 a 33 por ciento.

Las principales diferencias en menciones en televisión entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del PANAL de 6 a 18 por ciento y la disminución del candidato de las coaliciones de izquierdas de 30 a 25 por ciento. En 2012, tanto la candidata del PAN como el de la coalición PRI-PVEM registraron un número similar de menciones al de 2006.

El acceso a spots en radio y televisión fue proporcional a la fuerza política de cada partido o coalición.

Introducción

Un objetivo de la reforma electoral de 2007 fue garantizar la equidad y gratuidad de las campañas electorales, sobre todo en lo relacionado con acceso a radio y televisión en campañas para Presidente de la República.²⁹ Para este efecto, se creó el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral (IFE), que desde entonces está encargado de ordenar el monitoreo de noticiarios de radio y televisión, conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de partidos políticos y garantizar que las prerrogativas sean repartidas de manera equitativa y proporcional entre los candidatos.

Otro objetivo de la reforma fue erradicar la difusión de spots negativos y fomentar la presentación de propuestas durante las campañas.³⁰ Por esta razón, se otorgó al IFE la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de mensajes que pusieran en riesgo la equidad de la contienda. El criterio establecido para ordenar la suspensión o retiro de un mensaje fue que denigre a las instituciones o calumnie a un candidato.

Este capítulo tiene dos objetivos principales:

1. Analizar si el nuevo marco regulatorio de acceso a radio y televisión garan-

29 Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

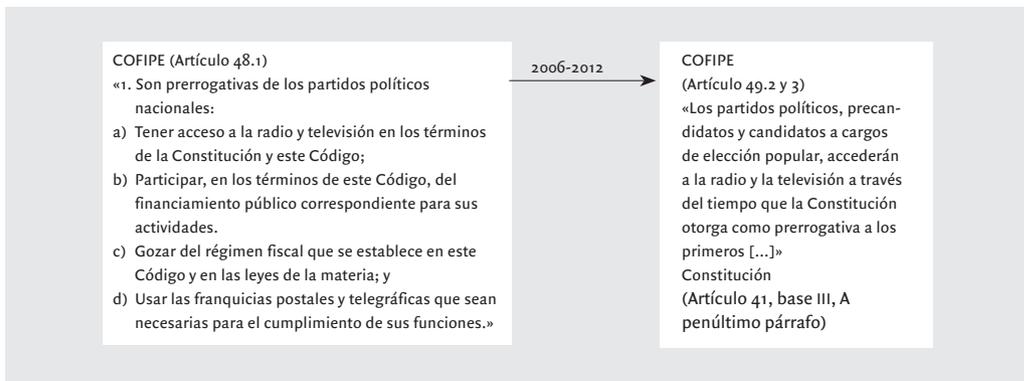
30 *Ibid.*

- tizó en 2006 y 2012 la equidad en la cobertura noticiosa de los candidatos.
2. Analizar si el nuevo marco regulatorio de acceso a spots en radio y televisión profundizó la proporcionalidad respecto a la fuerza electoral de cada partido en su distribución y valor comercial.

i) Modificaciones legales al acceso a radio y televisión en campañas para presidente

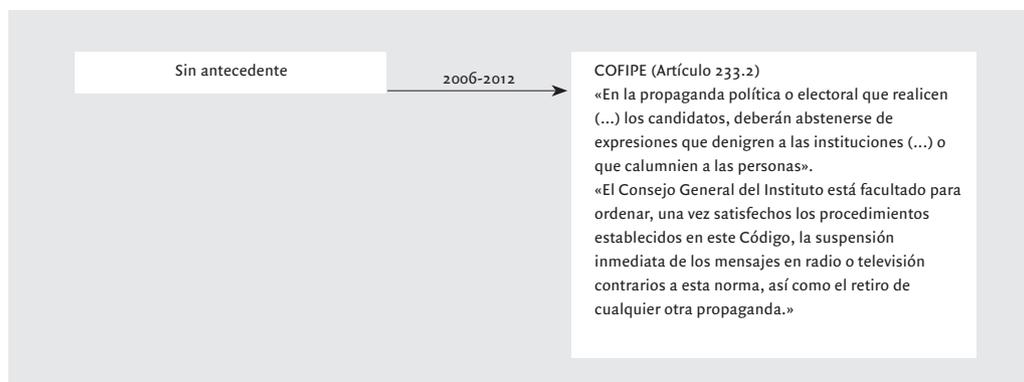
La reforma electoral de 2007 especificó que los candidatos a cargos de elección popular pueden acceder a tiempos en radio y televisión de manera gratuita, a través de los tiempos oficiales que ahora la Constitución otorga a los partidos políticos durante los procesos electorales. Previo a la reforma, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) permitía que los partidos contrataran tiempos en radio y televisión para difundir propaganda electoral. Ahora está prohibido que los partidos adquieran tiempo aire en medios electrónicos y el IFE es la autoridad única para la administración y distribución de spots gratuitos a los partidos políticos (ver Figura 4.1).

FIGURA 4.1 MODIFICACIONES LEGALES A ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN
TRAS REFORMA ELECTORAL DE 2007



La reforma de 2007 también otorgó al IFE la facultad de regular el contenido de la propaganda electoral difundida en radio y televisión, con el objetivo de sancionar y disuadir la difusión de spots negativos durante las campañas. Las nuevas disposiciones quedaron plasmadas en el COFIPE, que especifica que los candidatos deben abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas. Además, establece que el Consejo General del IFE está facultado para ordenar la suspensión inmediata de mensajes en radio y televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier propaganda (ver Figura 4.2).

FIGURA 4.2 MODIFICACIONES LEGALES A ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN
TRAS REFORMA ELECTORAL DE 2007



ii) Cobertura noticiosa de las campañas para presidente en radio y televisión

Aunque en México las leyes vigentes no regulan la cobertura noticiosa de las campañas para presidente, diversas normas y acuerdos sí establecen directrices para fomentar la equidad. Desde 1994, el IFE ha promovido acuerdos para monitorear los contenidos de los principales noticiarios en radio y televisión. En el proceso electoral 2006, por ejemplo, IBOPE-AGB México fue la empresa encargada de monitorear los contenidos de 347 espacios noticiosos en radio y televisión distribuidos en las 32 entidades federativas. Por su parte, en 2012, el IFE realizó el monitoreo en colaboración con especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quienes revisaron los contenidos de 493 espacios noticiosos en radio y televisión distribuidos en las 32 entidades federativas.

En ambos monitoreos se tomaron en cuenta tres aspectos principales:

1. Tiempo de cobertura dedicado a cada candidato
2. Valoración de la información
3. Género periodístico

La principal diferencia es que mientras en 2006 se valoraron los géneros de reportaje, análisis editorial, crítica política, nota informativa y crónica, en 2012 se excluyeron los géneros de opinión, análisis y debate.

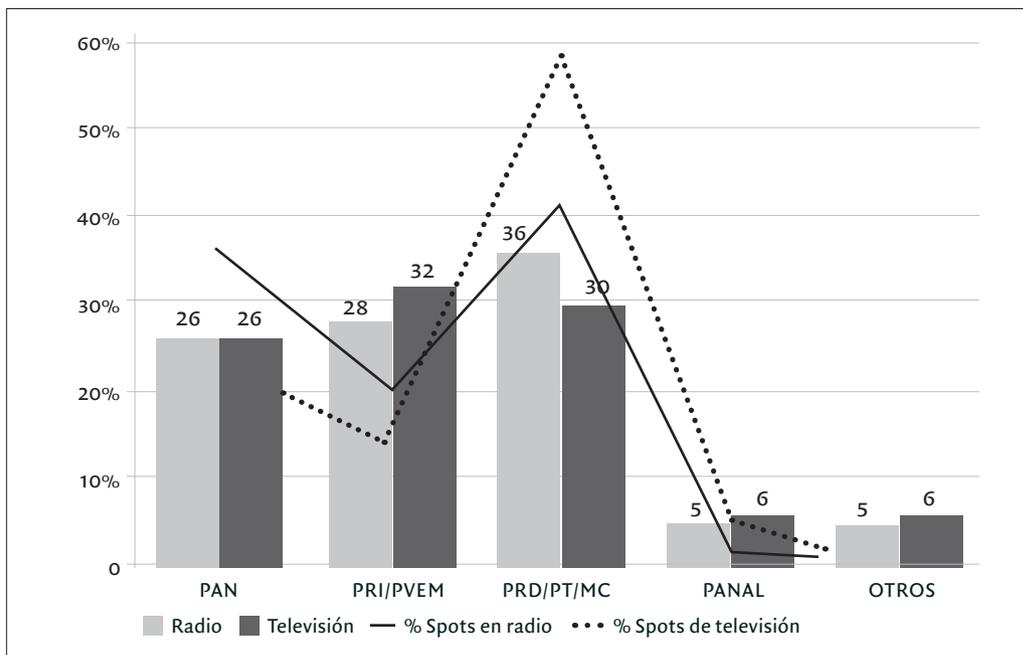
a) Monitoreo de noticiarios de radio y televisión en 2006

En 2006, el candidato que más menciones recibió en los noticiarios de radio fue Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), con 36 por ciento del total. Con 28 y 26 por ciento de las menciones, en segunda y tercera posición respectivamente, aparecen Roberto Madrazo, de la coa-

lición Alianza por México (PRI-PVEM), y Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN). Por último y con 5 por ciento de las menciones, aparecen empatados en cuarta posición Roberto Campa Cifrián, del Partido Nueva Alianza (PANAL), y Patricia Mercado Castro, del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) (ver Gráfica 4.1).

En contraste con las menciones en radio, el candidato que recibió más en noticiarios de televisión fue Roberto Madrazo, con 32 por ciento del total. En segunda y tercera posición aparecen López Obrador y Felipe Calderón, que respectivamente recibieron 30 y 26 por ciento de las menciones. En una lejana cuarta posición nuevamente aparecen empatados Roberto Campa Cifrián y Patricia Mercado Castro, con 6 por ciento de las menciones (ver Gráfica 4.1).

GRÁFICA 4.1 PORCENTAJE DE TIEMPOS EN NOTICIARIOS RECIBIDOS POR PARTIDOS Y COALICIONES DURANTE CAMPAÑA PARA PRESIDENTE DE 2006



Fuente: Elaboración propia con base en el Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias, IFE-UNAM.

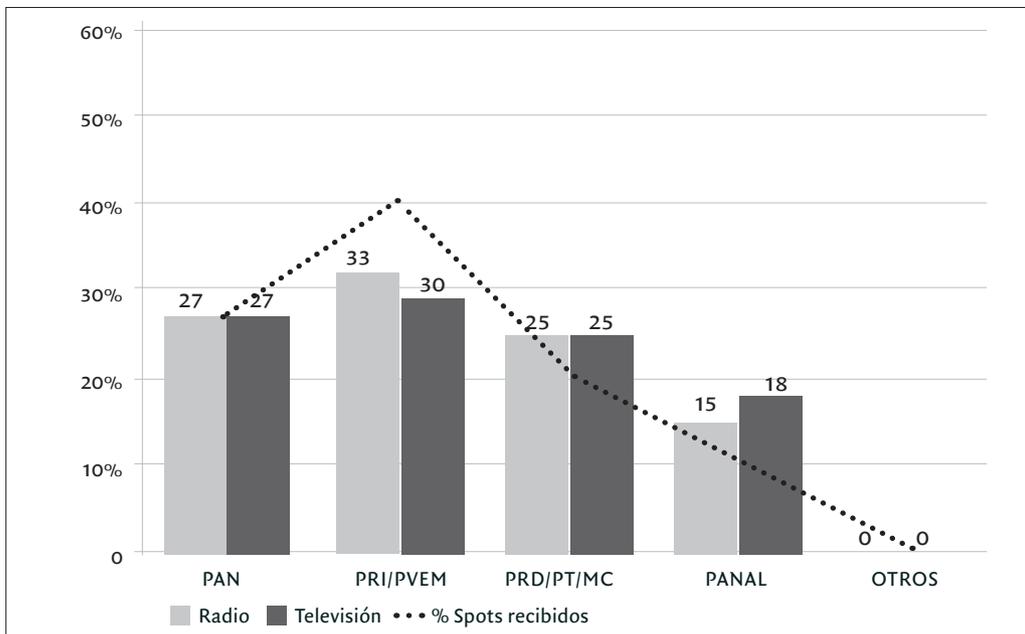
b) Monitoreo de noticiarios de radio y televisión en 2012

En 2012, el candidato que más menciones recibió en los noticiarios de radio fue Enrique Peña Nieto (PRI-PVEM), con 33 por ciento del total. Con 27 y 25 por ciento de las menciones, aparecen Josefina Vázquez Mota y Andrés Manuel López Obrador. Por último, sobresale que en 2012 el candidato del PANAL, Gabriel Quadri de la Torre, recibió 15 por ciento de las menciones totales, representando un incremento

de 10 puntos en relación con 2006 (ver Gráfica 4.2). En noticiarios de televisión, el orden fue el mismo y los porcentajes de menciones muy semejantes: Peña Nieto (30%); Vázquez Mota (27%); AMLO (25%); y Quadri (18%).

Las principales diferencias en menciones en radio entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del PANAL de 5 a 10 por ciento, la disminución del candidato de las coaliciones de izquierda de 36 a 25 por ciento y el aumento de menciones del candidato de la coalición PRI-PVEM de 28 a 33 por ciento. Por otra parte, las principales diferencias en menciones en televisión entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del PANAL de 6 a 18 por ciento y la disminución del candidato de las coaliciones de izquierdas de 30 a 25 por ciento. En 2012, tanto la candidata del PAN como el de la coalición PRI-PVEM registraron un número similar de menciones al de 2006.

GRÁFICA 4.2 PORCENTAJE DE TIEMPOS EN NOTICIARIOS RECIBIDOS POR PARTIDOS Y COALICIONES DURANTE CAMPAÑA PARA PRESIDENTE DE 2012



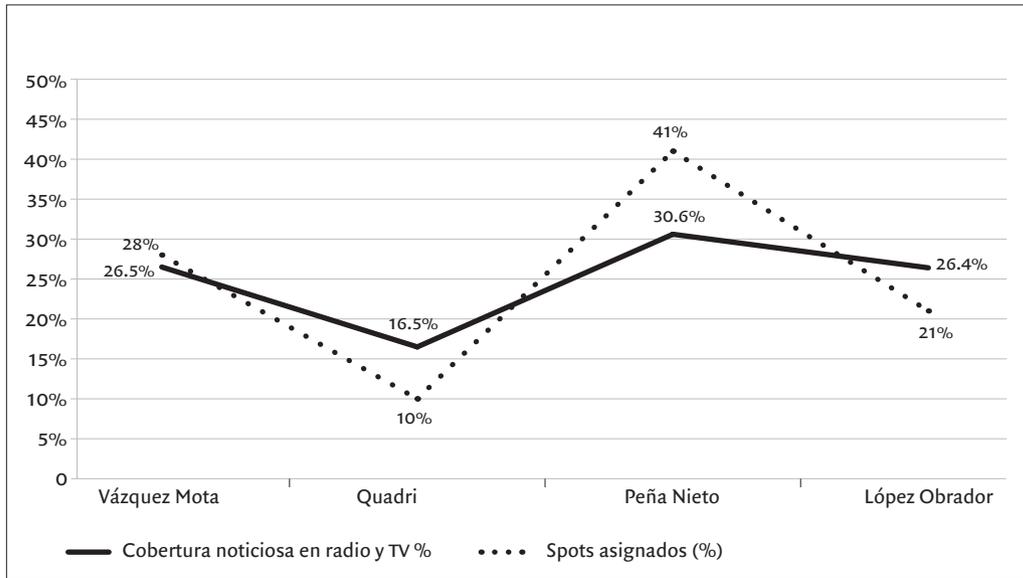
Fuente: Elaboración propia con base en el Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias, IFE-UNAM.

c) Balance

Para contar con más elementos para evaluar la equidad de la cobertura noticiosa en radio y televisión en 2012, también se compara con el porcentaje de spots asignados a cada candidato. Enrique Peña Nieto recibió 41 por ciento de ellos y 30 por ciento de las menciones. Lo contrario sucedió en el caso de Andrés Manuel López Obrador, que recibió 21 por ciento de los spots y 26 por ciento de las menciones. En el caso de

Josefina Vázquez Mota la diferencia es mínima, ya que recibió 28 por ciento de los spots y 26 por ciento de las menciones. Por último, Gabriel Quadri de la Torre recibió 10 por ciento de los spots y 16 por ciento de las menciones (ver Gráfica 4.3).

GRÁFICA 4.3 PORCENTAJE COBERTURA NOTICIOSA VS PORCENTAJE SPOTS
POR CANDIDATO PARA PRESIDENTE EN 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias, IFE-UNAM.

Si por equidad se entiende la distribución de menciones entre candidatos en partes iguales, la cobertura noticiosa en 2012 distó mucho del ideal —especialmente para el candidato del PANAL, Gabriel Quadri de la Torre. Ahora bien, si por equidad se entiende la distribución de menciones entre candidatos en relación con el peso político de cada partido o coalición (fijado por la fórmula especificada en el COFIPE para distribuir espacios en radio y televisión), la cobertura noticiosa en 2012 fue equitativa. Josefina Vázquez Mota recibió prácticamente el mismo porcentaje de menciones y spots, Enrique Peña Nieto recibió 10 por ciento más spots que menciones y Andrés Manuel López Obrador recibió 5 por ciento más menciones que spots.

En 2012, Eficiencia Informativa realizó un análisis de la cobertura noticiosa con base en el valor comercial que tendría dicha cobertura si hubiera sido adquirida como publicidad. Como puede observarse, estos cálculos arrojan a Enrique Peña Nieto como el candidato que tuvo la cobertura con mayor valor, seguido de López Obrador y Josefina Vázquez Mota.

TABLA 4.1
VALOR COMERCIAL TOTAL DE LA COBERTURA NOTICIOSA POR CANDIDATO EN 2012
(Millones de pesos)

| CANDIDATO | VALOR COMERCIAL TOTAL |
|-----------|-----------------------|
| EPN | 5,186.03 |
| AMLO | 4,686.29 |
| JVM | 4,541.62 |
| Quadri | 2,848.21 |
| Total | 17,262.15 |

Fuente: Eficiencia Informativa. Documento de uso interno

Eficiencia informativa realizó un análisis estratégico sobre la presencia en los medios de los candidatos. Este análisis hace mediciones de varios tipos: por una parte, mide la presencia de los sujetos en espacios informativos de radio, televisión y prensa escrita. Dicha presencia se mide en función del valor comercial, es decir, la suma del costo aproximado de los distintos espacios noticiosos que ocupa el candidato, el valor comercial establece un criterio que no sólo toma en cuenta el número de impactos, sino el nivel de relevancia de los mismos. A continuación se desagregan algunos de los medios por separado, así como los precios estimados que dieron durante este proceso electoral.

TABLA 4.2
VALOR COMERCIAL DE LA PRESENCIA DE LOS CANDIDATOS
EN ALGUNOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN 2012

| | EPN | AMLO | JVM | QUADRI | TOTAL |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|------------|
| Canal 2 | \$732.73 | \$620.48 | \$650.70 | \$414.19 | \$2,418.08 |
| Canal 4 Foro TV | \$600.59 | \$582.84 | \$550.77 | \$399.64 | \$2,133.84 |
| 103.3 Radio Fórmula | \$551.35 | \$564.32 | \$533.41 | \$199.63 | \$1,848.71 |
| 88.1 Red FM | \$240.07 | \$253.29 | \$257.87 | \$184.63 | \$935.86 |
| Milenio TV | \$253.55 | \$222.12 | \$225.21 | \$103.75 | \$804.63 |
| Canal 13 | \$149.63 | \$145.35 | \$161.19 | \$133.79 | \$589.96 |
| 102.5 Noticias MVS | \$183.39 | \$146.56 | \$147.18 | \$62.21 | \$539.34 |
| 90.5 Imagen | \$111.74 | \$130.75 | \$123.19 | \$84.40 | \$450.09 |
| La Jornada | \$51.77 | \$35.67 | \$25.28 | \$14.45 | \$127.15 |
| Milenio Diario | \$42.70 | \$29.46 | \$29.69 | \$18.01 | \$119.86 |
| El Universal | \$37.07 | \$21.93 | \$24.13 | \$19.26 | \$102.40 |
| Canal 40 | \$27.48 | \$28.34 | \$25.62 | \$21.92 | \$103.37 |
| La Crónica de Hoy | \$28.98 | \$13.48 | \$18.86 | \$6.49 | \$67.81 |
| Excélsior | \$21.05 | \$14.56 | \$12.55 | \$6.00 | \$54.16 |
| La Razón de México | \$14.64 | \$9.21 | \$10.29 | \$4.01 | \$38.16 |
| El Financiero | \$12.25 | \$9.26 | \$9.81 | \$5.64 | \$36.96 |

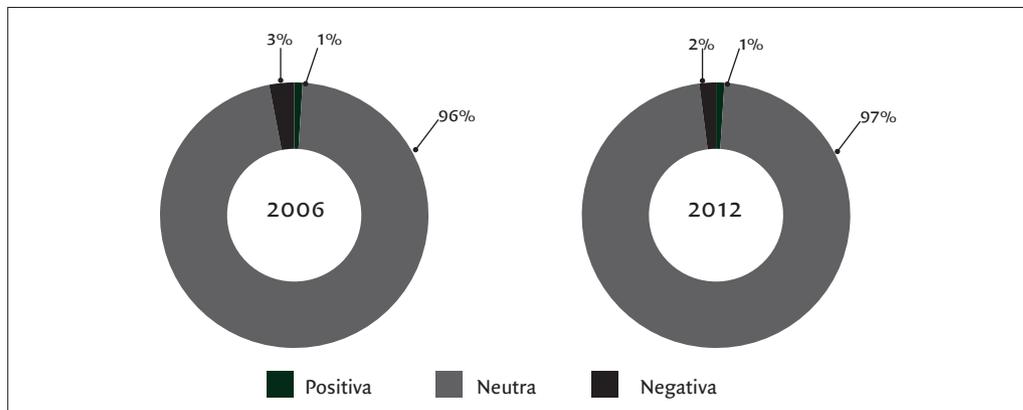
| | | | | | |
|----------------------|---------|--------|--------|--------|---------|
| Cadena Tres Canal 28 | \$12.93 | \$8.68 | \$8.01 | \$5.90 | \$35.52 |
| El Economista | \$10.50 | \$6.94 | \$7.24 | \$4.87 | \$29.56 |
| El Sol de México | \$13.04 | \$2.72 | \$4.79 | \$3.50 | \$24.05 |
| Récord | \$2.35 | \$1.53 | \$1.11 | \$0.77 | \$5.77 |
| CNN | \$1.24 | \$0.55 | \$0.34 | \$0.34 | \$2.47 |
| El País | \$0.33 | \$0.14 | \$0.06 | \$0.05 | \$0.59 |

Nota: Valor comercial en millones de pesos

Fuente: Eficiencia informativa. Documento de uso interno

Con respecto a la valoración de la información sobre los candidatos presentada en noticiarios de radio y televisión, ésta fue principalmente neutra, tanto en 2006 como en 2012. De las 192 mil ocho piezas informativas valoradas en 2006, 96 por ciento fueron neutras, 3 por ciento negativas y 1 por ciento positivas. Por su parte, de las 136 mil 463 piezas informativas valoradas en 2012, 97 por ciento fueron neutras (132 mil 610), 2 por ciento positivas (2 mil 303) y 1 por ciento negativas (mil 550). Por ende, la cobertura noticiosa de las campañas para presidente de 2006 y 2012 no sólo fue relativamente equitativa en relación con la fuerza política de cada partido o coalición, sino también neutra en relación con el contenido de la información (ver Gráfica 4.4).

GRÁFICA 4.4 VALORACIÓN DE MENCIONES DE PARTIDOS Y CANDIDATOS EN CAMPAÑA PARA PRESIDENTE EN 2006 Y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias, IFE-UNAM.

iii) Equidad en distribución y valor comercial de *spots* en radio y televisión

La reforma electoral de 2007 introdujo nuevas reglas para el uso de medios electrónicos por parte de los partidos políticos durante los procesos electorales. En particular, prohibió la adquisición de espacios en radio y televisión, y estableció un modelo

de asignación de tiempos gratuitos que en 2012, por ejemplo, significó aproximadamente 44.5 millones de spots para todo el proceso electoral, del cual los partidos políticos recibieron, como parte de sus prerrogativas, aproximadamente 22 millones. Sólo durante el periodo de 90 días de las campañas federales, se asignaron a los partidos poco más de 17 millones de spots, como se observa en las siguientes tablas.

TABLA 4.3
DISTRIBUCIÓN DE SPOTS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL, 2011-2012

| PERIODO | ACTOR | DÍAS | MINUTOS | EMISORAS | MINUTOS TOTALES | IMPACTOS EN MEDIOS 30' |
|--------------------------|-------------|------------|---------|--------------|--------------------|---------------------------|
| Precampañas | Partidos | 60 | 18 | 2,335 | 2,521,800 | 5,043,600 |
| | Autoridades | 60 | 30 | 2,335 | 4,203,000 | 8,406,000 |
| | Subtotal | 60 | 48 | 2,335 | 6,724,800 | 13,449,600 |
| Intercampañas | Partidos | 47 | 0 | 2,335 | 0 | 0 |
| | Autoridades | 47 | 48 | 2,335 | 5,267,760 | 10,535,520 |
| | Subtotal | 47 | 48 | 2,335 | 5,267,760 | 10,535,520 |
| Campañas | Partidos | 90 | 41 | 2,335 | 8,616,150 | 17,232,300 |
| | Autoridades | 90 | 7 | 2,335 | 1,471,050 | 2,942,100 |
| | Subtotal | 90 | 48 | 2,335 | 10,087,200 | 20,174,400 |
| Veda y Jornada Electoral | Partidos | 4 | 0 | 2,335 | 0 | 0 |
| | Autoridades | 4 | 48 | 2,335 | 448,320 | 896,640 |
| | Subtotal | 4 | 48 | 2,335 | 448,320 | 896,640 |
| Total | | 201 | | 2,335 | 22,528,080 | 45,056,160 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, julio 2012.

TABLA 4.4
DISTRIBUCIÓN DE SPOTS POR PARTIDO POLÍTICO DURANTE LOS 90 DÍAS
DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES, 2012

| COALICIÓN | PROPORCIÓN DE LA COALICIÓN EN EL CONGRESO | MINUTOS TOTALES | IMPACTOS EN MEDIOS 30' |
|-------------------------|--|------------------|------------------------|
| PRI / PVEM | 44.70% | 3,808,534 | 7,617,068 |
| PAN | 27.00% | 2,300,457 | 4,600,913 |
| PANAL | 8.60% | 732,738 | 1,465,476 |
| PRD / PT / Convergencia | 19.70% | 1,678,481 | 3,356,963 |
| Total partidos | 85.40% | 8,520,210 | 17,040,420 |
| Autoridades | 14.60% | 1,454,670 | 2,909,340 |
| Total | 100% | 9,974,880 | 19,949,760 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, julio 2012.

iv) Valor económico de los *spots* gratuitos

A pesar de que estos *spots* son parte de los «tiempos de Estado» y no fueron pagados por los partidos políticos ni por el IFE, poseen un valor comercial y representan un costo de oportunidad, en la medida en que su uso para las campañas políticas significa que no pueden ser aprovechados por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, ni por otros anunciantes.

Según un catálogo de tarifas comerciales de las estaciones de radio y televisión elaborado por Eficiencia Informativa, una empresa mexicana que monitorea medios de comunicación, el valor comercial de los poco más de 22 millones de *spots* distribuidos entre los partidos políticos durante el proceso electoral 2011-2012 (en precampañas y campañas), podría ascender a 884 mil 790 millones de pesos (ver Tabla 4.5).

Este cálculo se realizó a partir de una base de datos de mil tarifas comerciales provenientes de 500 emisoras de televisión (de un total de 741) y 500 de radio AM y FM (de un total de 1,594). Cada tarifa corresponde al costo promedio diario de contratar un segundo de publicidad en la emisora, sin que contemple el tiempo pautado en Redes Nacionales. Este costo se multiplicó primero por 30 (el número de segundos en cada *spot*) y posteriormente por 82 (el número de *spots* de 30 segundos que cada emisora está obligada a transmitir diariamente durante las campañas federales para partidos políticos) para cumplir con los 41 minutos diarios obligados en cada estación de radio y televisión que establece el artículo 55 del COFIPE. Al multiplicar este número por los 90 días de campaña, se puede obtener un primer referente del valor comercial de los *spots* de partidos transmitidos por una emisora a lo largo de la campaña.³¹

Aunque las mil emisoras consideradas para este ejercicio constituyen 43% de las 2 mil 335 contempladas en el catálogo del IFE, representan una muestra de aquellas concesionarias con mayor *rating* y se estima que constituyen la mayor parte del valor comercial de los *spots*.³²

Ahora bien, considerando que las emisoras hacen grandes descuentos, especialmente a los clientes que adquieren altos volúmenes como podría ser un partido político, a quienes cobran sólo 15 ó 20 por ciento de la tarifa comercial publicada, es probable que durante el proceso electoral 2011-2012 los partidos habrían tenido que pagar entre 132 mil 718 y 176 mil 958 millones de pesos por los *spots* transmitidos en campañas y precampañas. Desde cualquier perspectiva, estas cifras son muy su-

31 Esta forma de estimar el costo no contempla la variación de los precios comerciales durante eventos especiales: por ejemplo, en 2012 se desarrolló el Superbowl XLVI (5 de febrero), la Copa Libertadores (24 de enero al 4 de julio) y el Torneo Clausura 2012 del Fútbol mexicano.

32 Al respecto, no olvidemos que las permisionarias de radio y televisión, incluidas dentro del catálogo del IFE, por ley tienen prohibido comercializar tiempos y solamente cuentan con patrocinadores, por lo cual tampoco forman parte de la muestra.

periores a los mil 335 millones de pesos reportados por los partidos en 2006 (ver tabla 4.7).³³

TABLA 4.5
VALOR COMERCIAL APROXIMADO DE SPOTS GRATUITOS TRANSMITIDOS POR PARTIDOS
EN RADIO Y TELEVISIÓN DURANTE PROCESO ELECTORAL, 2011-2012
(Miles de pesos)

| TIPO DE MEDIO | VALOR COMERCIAL PROMEDIO POR SPOT | SPOTS TRANSMITIDOS POR DÍA | VALOR DIARIO | VALOR EN PRECAMPAÑA | VALOR EN CAMPAÑA | TOTAL |
|---------------|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Televisión | \$57.53 | 71,136 | \$3,495,407 | \$209,724,418 | \$314,586,627 | \$524,311,045 |
| Radio FM | \$19.27 | 71,136 | \$1,170,603 | \$70,236,199 | \$105,354,299 | \$175,590,499 |
| Radio AM | \$17.62 | 81,888 | \$1,232,593 | \$73,955,557 | \$110,933,335 | \$184,888,891 |
| Total | | 224,160 | \$5,898,603 | \$353,916,174 | \$530,874,261 | \$884,790,435 |

Fuente: Elaboración propia con datos de IFE y Eficiencia Informativa.

La asociación civil México Evalúa propone otra alternativa para estimar el valor comercial de los spots gratuitos. De acuerdo con sus cálculos, el valor comercial aproximado de los transmitidos por todos los partidos durante las campañas presidenciales de 2012 fue 21 mil 622 millones de pesos: 10 veces superior al gasto equivalente en 2006, que según cifras de México Evalúa, al tomar en cuenta el gasto de todos los contendientes, fue 2 mil 580 millones de pesos. De acuerdo con el estudio, esta cifra considera solamente tiempos fiscales, equivalentes al 45% del total de los tiempos oficiales del Estado, que al 100% equivalen a 48 mil millones de pesos.³⁴

TABLA 4.6
MINUTOS, NÚMERO DE SPOTS Y COSTO DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN
DE ACUERDO CON MÉXICO EVALÚA

| | 2006 | 2012 | DIFERENCIA |
|--------------------------|-----------|------------|------------|
| Minutos | 146,619 | 14,774,760 | 9,977% |
| Spots | 395,052 | 5,688,283 | 1,340% |
| Costo (tiempos fiscales) | \$ 2,580* | \$ 21,622* | 738% |

*Millones de pesos

Fuente: El costo de las elecciones presidenciales de 2012, México Evalúa, 2013.



33 Informes de campaña de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos, IFE.

34 Cálculo realizado por México Evalúa en donde se utilizaron datos del Reporte Final Sobre las Elecciones, Volumen 2, 2007 y de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la SEGOB. Los tiempos considerados en radio son de 30 segundos, mientras que los de televisión son de 20 segundos.

5. ACTIVIDADES PROSELITISTAS EN CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE

Hallazgos principales

- * Las campañas presidenciales en México consisten esencialmente en giras proselitistas a las entidades federativas de mayor peso en la lista nominal del IFE, con énfasis en aquéllas con campañas concurrentes para elegir gobernador. El mitin político es el evento preferido en estas giras.
- * La reforma electoral de 2007 no parece haber alterado significativamente las estrategias proselitistas de los candidatos presidenciales entre 2006 y 2012: en ambas elecciones, las entidades que más visitaron los candidatos fueron aquéllas con mayor peso electoral, y donde había campañas para elegir gobernador en ese momento.
- * Los eventos de campaña sufrieron cambios ligeros. Los candidatos del PAN en 2006 y 2012 (Felipe Calderón y Josefina Vázquez, respectivamente) dedicaron una proporción similar de sus eventos a realizar mítines políticos, pero su estrategia con el resto de los eventos (foros de diálogo y reuniones a puerta cerrada) fue muy diferente. Los candidatos del PRI (Roberto Madrazo en 2006 y Enrique Peña Nieto en 2012) utilizaron estrategias casi contrarias: el primero se enfocó en las reuniones a puerta cerrada, mientras que Peña Nieto dedicó más tiempo a mítines políticos. Andrés Manuel López Obrador, el candidato del PRD en esas dos elecciones, realizó giras proselitistas similares en ambas, enfocándose en mítines políticos sobre cualquier otro tipo de evento.
- * El mitin político fue el evento al que más recurrieron los candidatos del PRI, PAN y PRD en ambas elecciones. Por su parte, los foros de diálogo fueron utilizados con mayor frecuencia en 2012 que en 2006, mientras que las reuniones a puerta cerrada perdieron relevancia en la última elección. Con este último, punto puede decirse que, en 2012, los candidatos se preocuparon más por entablar un diálogo constante con la población: la estrategia de comunicación pasó de ser unidireccional (del candidato a los electores) a un esquema más participativo en el que los electores tuvieron más espacios para expresar sus preocupaciones a los candidatos.

i) Actividades proselitistas y eventos de campaña

Cualquier evento de campaña busca captar la atención de los medios y generar noticias positivas sobre un candidato. Esto es particularmente relevante en entidades federativas con una presencia significativa de medios locales, que por lo general dedican más minutos y páginas a estos eventos que los medios de circulación nacio-

nal. Aunque no siempre es posible generar cobertura positiva en los medios, en la mayoría de los casos las actividades proselitistas sirven para movilizar a los militantes y simpatizantes del candidato en la entidad federativa que visita.

Para evaluar las actividades proselitistas en 2012, se recopiló el seguimiento periodístico que se les dio a las campañas presidenciales en diarios. Se retomó de los principales diarios de circulación nacional (El Universal, Reforma y la Jornada) las notas sobre las actividades y eventos de los candidatos, las entidades en que realizaron dichos eventos, el tipo de evento y el público que asistió. Para 2006, se recurrió a información recopilada por el IFE sobre la campaña electoral de aquel año y se corroboraron con fuentes periodísticas.³⁵ Esta metodología pudo omitir el conteo de algunos eventos, por lo que hay que aclarar que los datos no representan el número exacto de eventos realizados por los candidatos presidenciales, sino sólo dan indicios de las tendencias más generales.

a) Frecuencias de vistas a entidades federativas en 2006

Las cinco entidades más visitadas por los tres principales candidatos en 2006 fueron el Distrito Federal, el Estado de México, Veracruz, Jalisco y Puebla: las cinco de mayor peso en la lista nominal del IFE. Por su parte, las cinco entidades menos visitadas fueron Baja California Sur, Aguascalientes, Campeche, Zacatecas y Durango, todas entre las diez de menor peso en cuanto a número de votantes. La Tabla 5.1 presenta la frecuencia de visitas de los candidatos de los tres principales partidos a las 32 entidades federativas durante la campaña de 2006.

TABLA 5.1
NÚMERO APROXIMADO DE VISITAS DE LOS CANDIDATOS A LAS ENTIDADES
(Orden respecto a su peso en la lista nominal de 2006)

| ENTIDAD | PAN | PRI | PRD | TOTAL |
|---------------------|-----|-----|-----|-------|
| 1. México | 33 | 34 | 48 | 115 |
| 2. Distrito Federal | 75 | 85 | 46 | 206 |
| 3. Veracruz | 25 | 27 | 27 | 79 |
| 4. Jalisco | 8 | 20 | 20 | 48 |
| 5. Puebla | 12 | 15 | 21 | 48 |
| 6. Guanajuato | 9 | 8 | 18 | 35 |
| 7. Michoacán | 12 | 9 | 17 | 38 |
| 8. Nuevo León | 9 | 8 | 6 | 23 |
| 9. Chiapas | 7 | 7 | 15 | 29 |
| 10. Chihuahua | 10 | 10 | 7 | 27 |
| 11. Oaxaca | 3 | 8 | 18 | 29 |

35 Instituto Federal Electoral, 2006. *Análisis de campañas políticas: 19 de enero-20 de febrero de 2012*, México, IFE.

| | | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------|--------------|
| 12. Tamaulipas | 10 | 6 | 6 | 22 |
| 13. Guerrero | 3 | 10 | 16 | 29 |
| 14. Baja California | 5 | 7 | 6 | 18 |
| 15. Sinaloa | 9 | 5 | 11 | 25 |
| 16. Coahuila | 9 | 15 | 5 | 29 |
| 17. Sonora | 5 | 9 | 13 | 27 |
| 18. Hidalgo | 4 | 12 | 12 | 28 |
| 19. San Luis Potosí | 7 | 6 | 5 | 18 |
| 20. Tabasco | 3 | 15 | 13 | 31 |
| 21. Yucatán | 7 | 11 | 5 | 23 |
| 22. Morelos | 5 | 3 | 11 | 19 |
| 23. Durango | 3 | 5 | 5 | 13 |
| 24. Querétaro | 7 | 5 | 4 | 16 |
| 25. Zacatecas | 4 | 5 | 4 | 13 |
| 26. Tlaxcala | 3 | 3 | 8 | 14 |
| 27. Aguascalientes | 2 | 4 | 3 | 9 |
| 28. Quintana Roo | 3 | 5 | 10 | 18 |
| 29. Nayarit | 2 | 9 | 4 | 15 |
| 30. Campeche | 3 | 2 | 6 | 11 |
| 31. Colima | 5 | 8 | 2 | 15 |
| 32. Baja California Sur | 0 | 0 | 5 | 5 |
| Total | 302 | 376 | 397 | 1,075 |

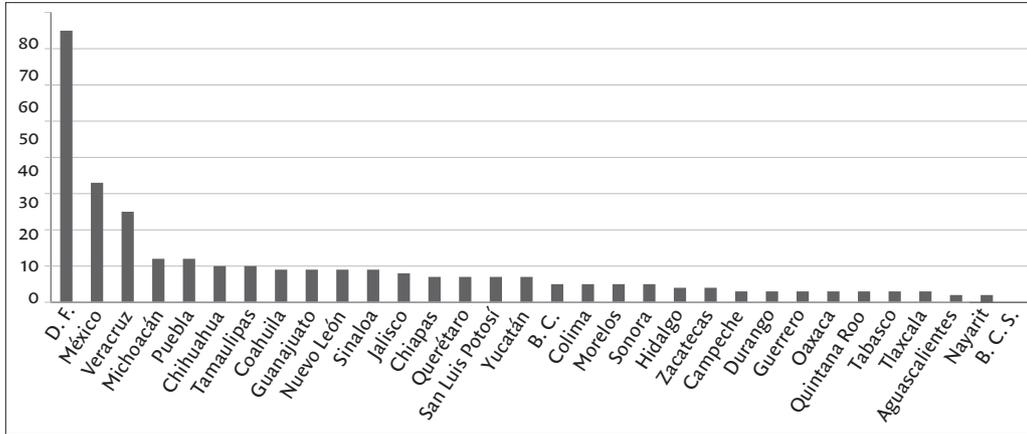
Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada) y datos del IFE, «Resultados de los cómputos distritales 2006»

Consultado en: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>.

Es probable que los candidatos también hayan definido sus giras proselitistas a partir de la concurrencia de campañas para presidente y gobernador. De las cuatro entidades que celebraron elecciones concurrentes el mismo día que la elección presidencial (2 de julio), el Distrito Federal y Jalisco sobresalen entre las más frecuentadas por los candidatos. Por su parte, Guanajuato y Morelos tuvieron 35 y 19 visitas respectivamente. Lo dicho convierte a Guanajuato en la séptima entidad más visitada y a Morelos en la veinteava. En 2006 también se celebraron elecciones para gobernador en Chiapas (20 de agosto) y Tabasco (15 de octubre). Estas entidades destacan entre las 10 más visitadas con 29 y 31 visitas, respectivamente.

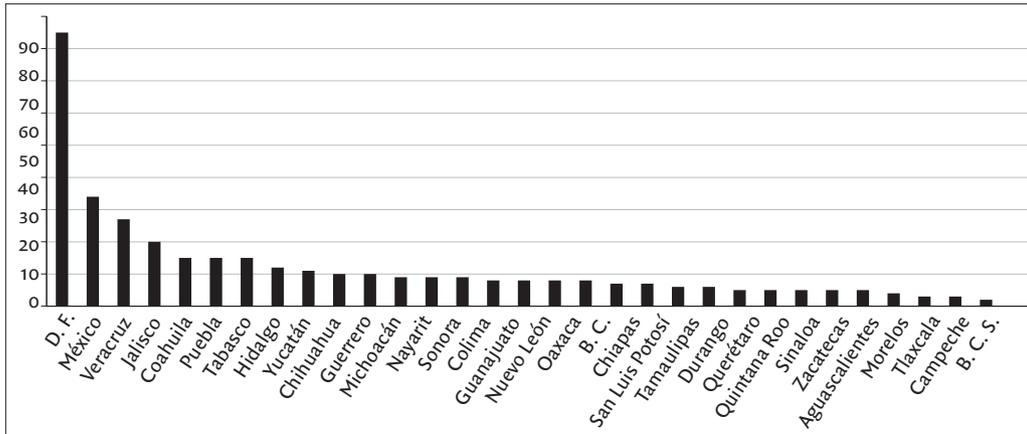
En la elección de 2006, se observa una variación mínima en las entidades visitadas por los tres candidatos principales. Las gráficas 5.1-5.3 presentan las frecuencias de eventos de cada uno de los candidatos a las 32 entidades federativas. Destaca que las cinco entidades más visitadas por los candidatos de los partidos principales fueron prácticamente las mismas, con la excepción de Michoacán (visitada con mayor frecuencia por Felipe Calderón) y Coahuila (visitada con mayor frecuencia por Roberto Madrazo).

GRÁFICA 5.1 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS,
FELIPE CALDERÓN (PAN)



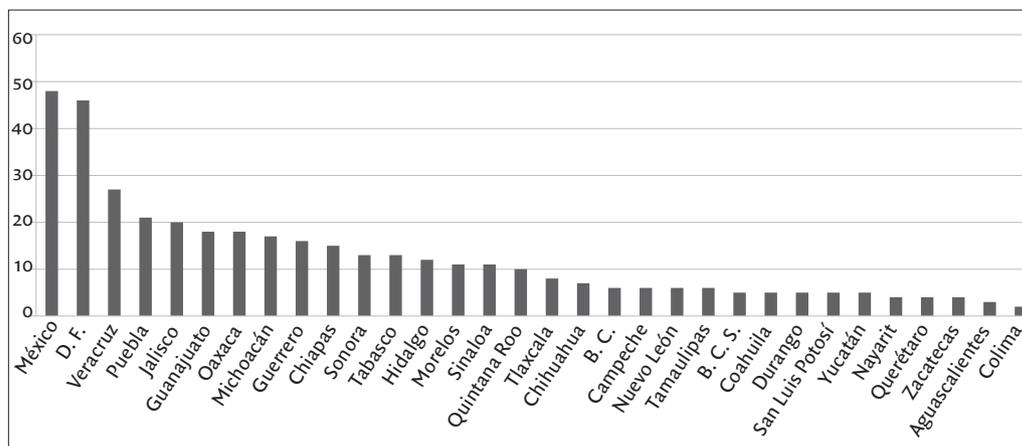
Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada).

GRÁFICA 5.2 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS,
ROBERTO MADRAZO (PRI-PVEM)



Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada).

GRÁFICA 5.3 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS,
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (PRD, PT, CONVERGENCIA)



Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada).

b) Frecuencias de vistas a entidades federativas en 2012

En 2012, las cinco entidades más visitadas por los candidatos fueron el Distrito Federal, Veracruz, Estado de México, Chiapas y Michoacán. Las primeras tres destacan por ser las de mayor peso en la lista nominal del IFE en ese año. Por su parte, las cinco menos visitadas fueron Durango, Zacatecas, Campeche, Coahuila y Aguascalientes, todas ellas de poco peso en la lista nominal en 2012. La Tabla 5.2 presenta la frecuencia de visitas de los candidatos de los tres principales partidos a las 32 entidades federativas durante la campaña de 2012.

TABLA 5.2
NÚMERO APROXIMADO DE VISITAS DE LOS CANDIDATOS A LAS ENTIDADES
(Ordenados por el peso del Estado en la lista nominal de 2012)

| ENTIDAD | PAN | PRI | PRD | TOTAL |
|---------------------|-----|-----|-----|-------|
| 1. México | 1 | 7 | 10 | 18 |
| 2. Distrito Federal | 46 | 42 | 35 | 123 |
| 3. Veracruz | 7 | 9 | 10 | 26 |
| 4. Jalisco | 11 | 12 | 7 | 30 |
| 5. Puebla | 5 | 3 | 6 | 14 |
| 6. Guanajuato | 4 | 3 | 3 | 10 |
| 7. Michoacán | 5 | 1 | 3 | 9 |
| 8. Nuevo León | 3 | 3 | 10 | 16 |
| 9. Chiapas | 2 | 4 | 11 | 17 |
| 10. Chihuahua | 2 | 2 | 6 | 10 |
| 11. Oaxaca | 3 | 2 | 2 | 7 |

| | | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|
| 12. Tamaulipas | 3 | 3 | 3 | 9 |
| 13. Guerrero | 2 | 4 | 8 | 14 |
| 14. Baja California | 4 | 1 | 2 | 7 |
| 15. Sinaloa | 3 | 1 | 3 | 7 |
| 16. Coahuila | 3 | 3 | 2 | 8 |
| 17. Sonora | 5 | 3 | 4 | 12 |
| 18. Hidalgo | 1 | 2 | 6 | 9 |
| 19. San Luis Potosí | 3 | 3 | 2 | 8 |
| 20. Tabasco | 1 | 5 | 2 | 8 |
| 21. Yucatán | 5 | 3 | 2 | 10 |
| 22. Morelos | 4 | 2 | 4 | 10 |
| 23. Durango | 1 | 2 | 2 | 5 |
| 24. Querétaro | 2 | 2 | 2 | 6 |
| 25. Zacatecas | 1 | 1 | 2 | 4 |
| 26. Tlaxcala | 3 | 4 | 5 | 12 |
| 27. Aguascalientes | 1 | 2 | 2 | 5 |
| 28. Quintana Roo | 1 | 2 | 2 | 5 |
| 29. Nayarit | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 30. Campeche | 2 | 2 | 2 | 6 |
| 31. Colima | 3 | 2 | 2 | 7 |
| 32. Baja California Sur | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Total | 139 | 139 | 165 | 443 |

Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada) y datos del IFE, «Resultados de los cómputos distritales 2006»

Consultado en: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>.

Igual que en 2006, el peso de los estados en la lista nominal fue un factor que definió las giras proselitistas de los candidatos presidenciales. Además, es probable que los candidatos también hayan definido sus giras a partir de la concurrencia de campañas para presidente y gobernador. De las siete entidades que celebraron elecciones para gobernador en 2012, el Distrito Federal, Jalisco y Chiapas sobresalen entre las más frecuentadas por los tres candidatos más importantes, con 123, 30 y 17 visitas, respectivamente. También destacan Veracruz y el Estado de México con 26 y 18 visitas cada uno. En último lugar se encuentra Zacatecas, con apenas 4 visitas.

También se observa variación en las entidades visitadas por cada uno de los candidatos. Las Gráficas 5.4-5.7 presentan las frecuencias de visitas de los candidatos presidenciales del PAN, PRI y PRD a las 32 entidades federativas. Dos de las cinco entidades más visitadas por los candidatos de los tres partidos grandes fueron las mismas, (Distrito Federal y Veracruz). Resalta también que Peña Nieto y Vázquez Mota realizaron el mismo número de eventos (139 cada uno), mientras que López Obrador tuvo el mayor número de eventos con 165.

c) Tipos de eventos de campaña

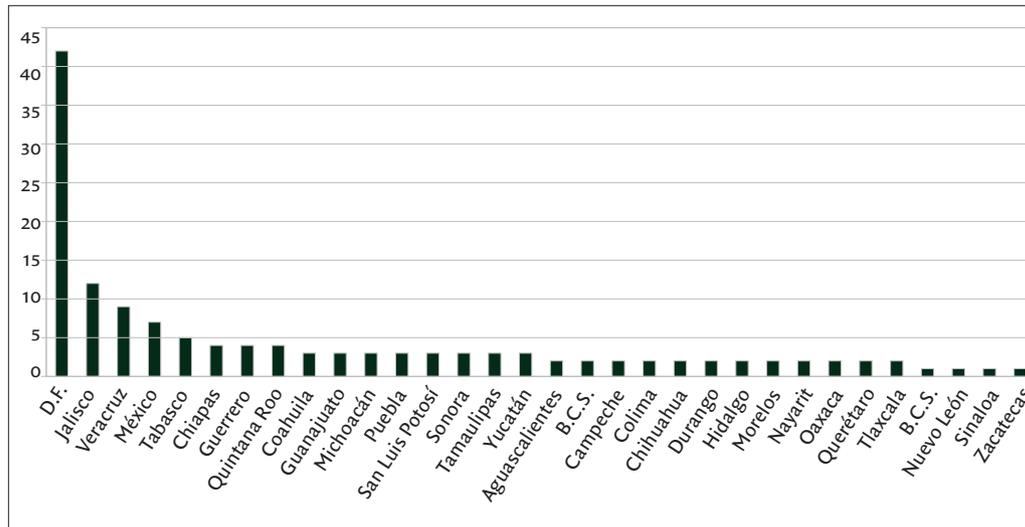
En términos generales, se identificaron tres tipos de eventos de campaña:

1. Mítines
2. Foros de diálogo
3. Reuniones a puerta cerrada

Los mítines son eventos masivos en plazas o foros públicos. Tienen como objetivo principal que los militantes y simpatizantes escuchen en vivo las propuestas del candidato. Los foros de diálogo son eventos de campaña en foros públicos ante un número reducido de ciudadanos previamente seleccionados. Aunque tienen como objetivo principal presentar al candidato como alguien dispuesto a dialogar con la gente, también sirven para tratar temas específicos. Por último, las reuniones a puerta cerrada son encuentros con grupos de interés particulares (sindicatos, cámaras patronales, representantes de sectores económicos, etc.). Tienen como objetivo principal transmitir un mensaje concreto o dialogar con el grupo asistente.

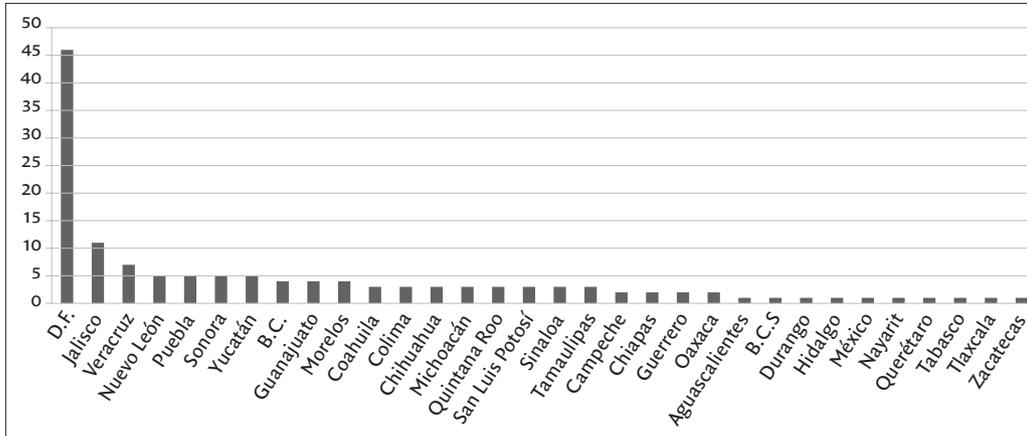
GRÁFICA 5.4 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 2012

JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA (PAN)



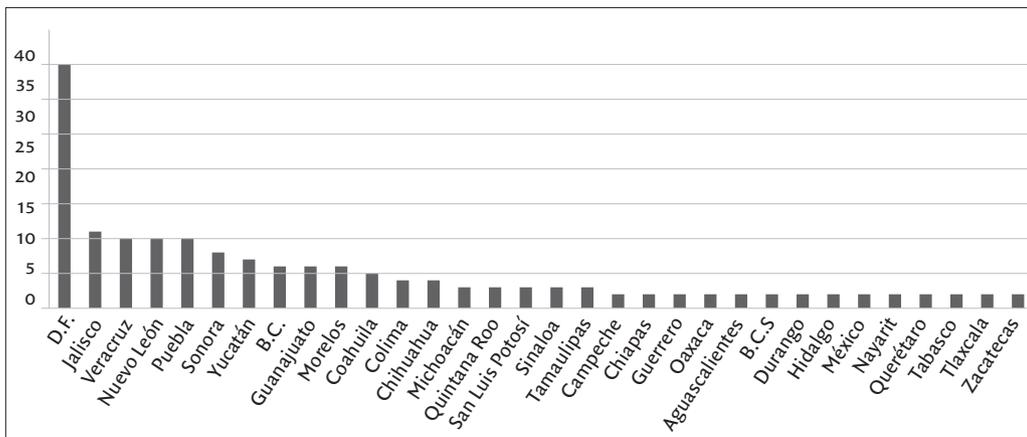
Fuente: Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: <http://www.eleccion2012mexico.com>, <http://rcmultimedios.mx/presidenciables-2012>, <http://www.redpolitica.mx>, <http://www.adnpolitico.com/2012> y <http://sdpnoticias.com>

GRÁFICA 5.5 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 2012
ENRIQUE PEÑA NIETO (PRI-PVEM)



Fuente: Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: <http://www.eleccion2012mexico.com>, <http://rcmultimedios.mx/presidenciables-2012>, <http://www.redpolitica.mx>, <http://www.adnpolitico.com/2012> y <http://sdpnoticias.com>

GRÁFICA 5.6 FRECUENCIA DE VISITAS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 2012
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (PRD-PT-MC)



Fuente: Elaboración propia con base en las siguientes fuentes: <http://www.eleccion2012mexico.com>, <http://rcmultimedios.mx/presidenciables-2012>, <http://www.redpolitica.mx>, <http://www.adnpolitico.com/2012> y <http://sdpnoticias.com>

d) Eventos de campaña en 2006

De acuerdo con esta tipología, el mitin político fue el evento de campaña más recurrente entre los candidatos en 2006, con 66% del total de eventos realizados. En segundo lugar, aparece la reunión a puerta cerrada con 31% de los eventos y, en un lejano tercer lugar, se encuentra el foro de diálogo con apenas 3%. También se observa una variación importante entre candidatos. Mientras que Andrés Manuel

López Obrador destinó 87% de sus eventos a mítines políticos, Felipe Calderón y Roberto Madrazo les dedicaron 62 y 46%, respectivamente. De hecho, la reunión a puerta cerrada fue el evento preferido de Roberto Madrazo Pintado con 49%, seguido por Felipe Calderón Hinojosa con 35% y por Andrés Manuel López Obrador con 12% (ver tabla 5.3). Por último, el foro de diálogo fue el evento menos frecuente. Mientras que Roberto Madrazo y Felipe Calderón le dedicaron casi la misma proporción (5 y 3%), Andrés Manuel López Obrador le dedicó apenas 1%.

TABLA 5.3
ESTIMACIÓN DE LOS EVENTOS DE CAMPAÑA DE CANDIDATOS PARA PRESIDENTE EN 2006

| TIPO DE EVENTO | FCH (PAN) | RMP (PRI-PVEM) | AMLO (PRD-PT-PC) | TOTAL |
|--------------------------|---------------|----------------|------------------|-----------------|
| Mitin | 62% (184) | 46% (162) | 87% (321) | 66% (667) |
| Reunión a puerta cerrada | 35% (103) | 49% (174) | 12% (43) | 31% (320) |
| Foro de diálogo | 3% (10) | 5% (17) | 1% (4) | 3% (31) |
| Total | 100% (297) | 100% (353) | 100% (368) | 100% (1,018) |

Nota: Número total estimado de eventos en paréntesis.

Fuente: Elaboración propia con fuentes periodísticas (El Universal, Reforma y la Jornada)

Se contabilizaron mil 18 eventos durante los 162 días de la campaña, esto es, 6.3 por día (del 18 de enero al 28 de junio de 2006). Andrés Manuel López Obrador fue el candidato que realizó más eventos de campaña, celebrando 368 eventos o 2.27 por día. En segunda y tercera posición aparecen Roberto Madrazo y Felipe Calderón, que celebraron, respectivamente, 353 y 297 eventos (2.17 y 1.83 por día).

Desde la perspectiva de los candidatos, las cifras contabilizadas sugieren que el objetivo principal de los eventos de campaña fue movilizar a sus bases en las entidades federativas que visitaban. Ahora bien, es probable que los objetivos también hayan variado por candidato. Los porcentajes de Roberto Madrazo indican una estrategia dual, al realizar casi el mismo número de reuniones a puerta cerrada y mítines políticos. Esto contrasta con López Obrador, cuyo principal y casi único objetivo habría sido movilizar a sus bases. Por último, la estrategia de Felipe Calderón se centró en movilizar a sus bases al tiempo que realizaba reuniones a puerta cerrada, aunque ambas en menor proporción que sus rivales.

Que los foros de diálogo hayan sido la última prioridad de los candidatos sugiere que, en términos electorales, no eran vistos como muy redituables, acaso porque los candidatos se sentían incómodos. De cualquier manera, en conjunto, estas cifras dibujan un panorama de actividades proselitistas diarias, donde los mítines políticos fueron el evento preferido por los candidatos.

e) Eventos de campaña en 2012

El evento preferido fue el mitin político, con 61% del total de los eventos realizados por los cuatro candidatos. En segundo y tercer lugares, respectivamente, aparecen el foro de diálogo y la reunión a puerta cerrada, con 26 y 13%. Además, se observa una variación importante entre candidatos. Mientras que Enrique Peña Nieto dedicó 56% de sus eventos a mítines políticos, Josefina Vázquez Mota y Andrés Manuel López Obrador les dedicaron 60 y 78%, respectivamente (ver Tabla 5.4).

TABLA 5.4
EVENTOS DE CAMPAÑA DE CANDIDATOS PARA PRESIDENTE EN 2012

| TIPO DE EVENTO | JVM (PAN) | EPN (PRI-PVEM) | AMLO (PRD-PT-MC) | TOTAL |
|--------------------------|--------------|----------------|------------------|---------------|
| Mitin | 60% (79) | 56% (78) | 78% (128) | 61% (285) |
| Foro de diálogo | 33% (43) | 32% (44) | 12% (20) | 26% (107) |
| Reunión a puerta cerrada | 7% (10) | 12% (17) | 10% (16) | 13% (53) |
| Total | 30% (132) | 32% (139) | 38% (164) | 100% (435) |

Nota: Número de eventos en paréntesis

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas electrónicas de cada candidato, disponibles en: <http://enriquepeñanieto.com>, <http://josefina.mx>, <http://www.AMLO.org.mx> y <http://www.nuevaalianza.mx/gabrielquadri/> y con base en las siguientes fuentes periodísticas: <http://www.eleccion2012mexico.com>, <http://rcmultimedios.mx/presidenciales-2012>, <http://www.redpolitica.mx>, <http://www.adnpolitico.com/2012> y <http://sdpnoticias.com>

Los foros de diálogo fueron el segundo evento preferido por los candidatos de los tres partidos grandes. Mientras que Peña Nieto y Vázquez Mota les dedicaron casi la misma proporción (33 y 32%), López Obrador sólo les dedicó 12%. Por último, la reunión a puerta cerrada fue el evento por el que menos se inclinaron los candidatos. La dedicación fue de apenas un 10%.

En total, los cuatro candidatos celebraron 514 eventos, 5.7 por día (nótese que en la Tabla 5.4 sólo se contabilizaron eventos de los tres principales candidatos). Andrés Manuel López Obrador fue el candidato que realizó más eventos de campaña (164 ó 1.82 por día). En segunda y tercera posición aparecen casi empatados Enrique Peña Nieto y Josefina Vázquez Mota (139 y 132 eventos ó 1.54 y 1.46 eventos por día).

Desde la perspectiva de los candidatos, estas cifras sugieren que la estrategia principal de los eventos de campaña fue movilizar a sus bases en las entidades federativas que visitaban. En los casos de Enrique Peña Nieto y Josefina Vázquez Mota, sus porcentajes indican una estrategia dual: movilizar a sus bases al tiempo que se presentaban como candidatos abiertos a dialogar con la ciudadanía. Esto contrasta con López Obrador, cuyo principal y casi único objetivo habría sido movilizar a sus bases mediante mítines políticos.

El hecho de que los eventos a puerta cerrada hayan sido la última prioridad de los candidatos sugiere que, en términos electorales, no son muy redituables, acaso porque representan pocos votos. De cualquier manera, en conjunto, estas cifras dibujan un panorama de actividades proselitistas diarias, donde los mítines políticos fueron el evento preferido por los candidatos.

f) Balance

En 2012 hubo menos eventos de campaña que en 2006 (la duración se redujo casi a la mitad), sin saber la magnitud precisa: los datos aquí presentados son una aproximación y sólo contabilizan los eventos realizados por los tres candidatos principales (en 2006 se presentaron dos candidatos presidenciales más que no se contabilizaron: Roberto Campa del PANAL y Patricia Mercado del PASC).

En lo que concierne a los candidatos, destaca el cambio de estrategia de los priistas. Mientras que en 2006 Roberto Madrazo realizó casi el mismo número de reuniones a puerta cerrada y mítines políticos, en 2012 Enrique Peña Nieto se concentró en realizar mítines políticos y foros de diálogo, dejando en tercer lugar a las reuniones a puerta cerrada. En otras palabras, realizó eventos que, por su naturaleza, lo acercaron más a sus simpatizantes, militantes y al público en general.

También destaca la relativa consistencia de los candidatos del PAN y la coalición de izquierdas: Felipe Calderón y Josefina Vázquez Mota realizaron prácticamente la misma proporción de mítines (62 y 60%, respectivamente), con la diferencia de que Vázquez Mota dedicó un tercio de sus eventos a foros de diálogo (33%), un porcentaje similar al que Calderón dedicó a las reuniones a puerta cerrada (35%). El foro de diálogo simplemente pasó a ser el segundo evento preferido. Lo mismo se puede decir de Andrés Manuel López Obrador, quien realizó un número similar de mítines en 2006 y 2012 (87 y 78%, respectivamente) y una proporción mucho menor de reuniones a puerta cerrada (12%) y foros de diálogo (1%) en 2012.

ii) Gastos operativos en campañas para presidente de 2006 y 2012

De acuerdo con el IFE, los gastos operativos de campaña comprenden sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares. Por su naturaleza, la mayoría de los gastos operativos se destinan a la organización y ejecución de actividades proselitistas, que tienen como objetivo persuadir al público en general a través de discursos y eventos de campaña del candidato.

a) Campañas para presidente de 2006

En 2006, el tope de gastos de campaña para presidente por partido o coalición fue de 651 millones 428 mil 441 pesos.³⁶ Aunque los cinco candidatos reportaron haber destinado la mayoría de sus recursos a propaganda en prensa, radio, televisión, internet, espectaculares y salas de cine, destaca la variación en los reportes de gastos operativos de campaña.

Felipe Calderón (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos: PRD-PT-Convergencia) reportaron una proporción similar en gastos operativos de campaña (18 y 17%). Estas cifras contrastan con las reportadas por el candidato de la coalición Alianza por México (PRI-PVEM), Roberto Madraza, quien, pese a contar con el presupuesto más alto, apenas destinó 4% a gastos operativos de campaña. Por otra parte, aunque contaban con muchos menos recursos, los candidatos de los llamados «partidos chicos» reportaron un porcentaje significativamente mayor de gastos operativos. Mientras el candidato del PANAL, Roberto Campa Cifrián, reportó 34%, la candidata del PASC, Patricia Mercado Castro, reportó 21%.

TABLA 5.5
PORCENTAJE DE MONTO TOTAL REPORTADO COMO GASTO OPERATIVO DE CAMPAÑA,
POR PARTIDO O COALICIÓN EN CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE DE 2006

| CANDIDATO | GASTOS OPERATIVOS DE CAMPAÑA (TOTAL PESOS CONSTANTES) | PORCENTAJE |
|---|--|------------|
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN) | \$ 109,976,036 | 18.58% |
| Roberto Madraza Pintado (Alianza por México PRI-PVEM) | \$ 28,758,058 | 4.43% |
| Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos PRD-PT-CONV.) | \$ 107,903,561 | 17.37% |
| Roberto Campa Cifrián (PANAL) | \$ 23,737,653 | 34.66% |
| Patricia Mercado Castro (PASC) | \$ 12,992,436 | 21.18% |

Fuente: IFE

A diferencia de 2006, el tope de gastos de campaña para presidente por partido o coalición en 2012 fue de 336 millones 112 mil 84 pesos, lo que equivale a 51% del tope fijado en 2006.³⁷ Si a esta cifra se agrega que cada candidato recibió 67 millones 222 mil 416 pesos para precampaña, el tope total de gastos por candidato durante el

36 Instituto Federal Electoral, *Topes de Gasto de campaña para las elecciones federales de 2006*. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/spots/AcuerdoSpots/primero-Egresos/a-TopesGastosCampania.pdf>. (Consultado el 12 de febrero de 2013).

37 IFE, *Acuerdo del Consejo General por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente para el proceso electoral federal 2011-2012*.

proceso electoral 2011-2012 fue de 403 millones 334 mil 500 pesos, esto representa 61% del tope fijado en 2006.³⁸

Como consecuencia de la reforma electoral de 2007, en 2012 los candidatos presidenciales no tuvieron que gastar en propaganda en radio y televisión— recibieron los espacios de manera gratuita, como un pago en especie complementario a los recursos líquidos recibidos para otros gastos. Una expectativa de esta modificación era que los candidatos, al tener cubiertos los gastos en propaganda de radio y televisión, destinaran un porcentaje mayor de su presupuesto a actividades proselitistas. No es posible determinar si la reforma electoral de 2007 cumplió con este objetivo hasta que la Unidad de Fiscalización del IFE publique, en el transcurso de 2013, los reportes de gastos de las campañas para Presidente.



38 IFE, Acuerdo del Consejo General por el que se determina el tope máximo de gastos de precampaña a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para contender en el para el proceso electoral federal 2011-2012, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-565/2011.

6. ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

Hallazgos principales

- * El conteo de votos realizado por ciudadanos invitados al azar a fungir como funcionarios de mesa directiva de casilla es una garantía de imparcialidad del sistema electoral mexicano.
- * La estrategia de capacitación y asistencia electoral es robusta y eficaz. Permite organizar el ejercicio de participación ciudadana más grande de México cada tres años.
- * Se observa un incremento en el costo presupuestal de la capacitación electoral: pasó de 1,070 millones de pesos en 2006 a 1,341 millones en 2012. El costo por casilla instalada fue de 8,202.67 pesos en 2006 y de 9,374.74 en 2012.
- * La eficacia de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral del IFE requiere de la participación ciudadana. Se observa que las mujeres y los jóvenes son quienes más participan.

Introducción

El carácter ciudadano del IFE se pone de manifiesto el día de la jornada electoral: se trata del ejercicio de participación ciudadana más importante en México. En 2012, concurren 50,323,153 electores a las urnas que fueron atendidos por 572,528 funcionarios de casilla. La labor fue vigilada por 548,432 representantes de los siete partidos políticos ante mesas directivas de casilla.

Para recibir la votación, se instalaron 143,132 casillas a lo largo del país, y para garantizar la integración de las mesas de casilla, el IFE tuvo que insacular a 8,149,132 ciudadanos, de los cuales se seleccionó y designó a poco más de un millón. Esta copiosa labor fue llevada a cabo por 24,489 capacitadores-asistentes electorales (CAES) y 4,837 supervisores electorales (SE) contratados por el IFE mediante un procedimiento de selección que fue desde una evaluación curricular, plática de inducción impartida por la Junta Distrital Ejecutiva, examen de conocimientos, habilidades y actitudes y, finalmente, una entrevista.

La estrategia de capacitación y asistencia electoral es robusta y ha tenido ligeras modificaciones desde 1991. Diversos indicadores permiten evaluar su calidad y eficacia.

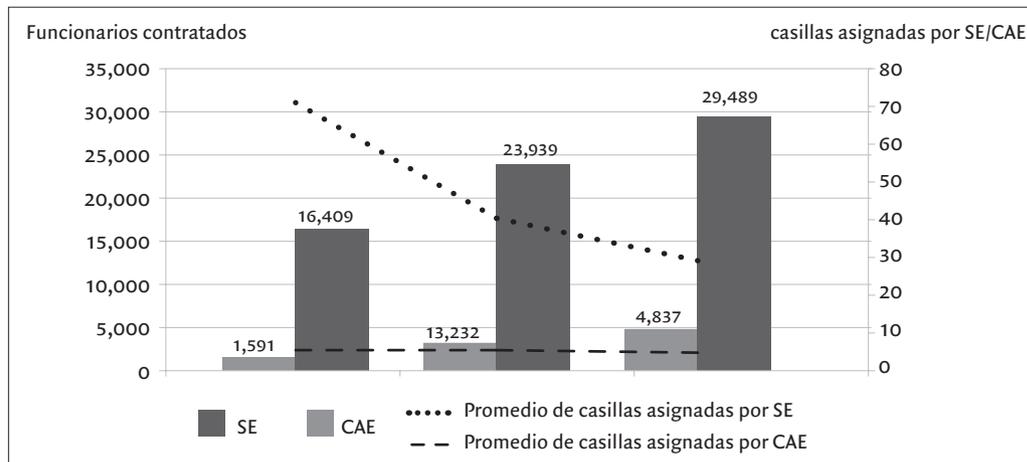
i) Supervisores y capacitadores-asistentes electorales

De acuerdo con la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, la labor de los supervisores electorales (SE) y de los capacitadores-asistentes electorales (CAE)

consiste en notificar, visitar, capacitar y evaluar a los ciudadanos que fungen como funcionarios de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.³⁹ Como se muestra en la Gráfica 6.1, el número de estos funcionarios aumentó significativamente en las últimas dos elecciones: entre la elección de 2006 y 2012 el número de los se incrementó en 50% y más de 200% entre 2000 y 2012. Por otro lado, la contratación de CAES aumentó 23% entre 2006 y 2012, mientras que la misma cifra creció 80% en el periodo de 2000 a 2012.

El aumento en la contratación de SE y CAES tuvo como efecto una disminución de casillas asignadas a cada uno de ellos. Por ejemplo, mientras que en el año 2000 cada SE era responsable, en promedio, de 70 casillas; en 2006 este número disminuyó a 40 y a 29 en 2012. De la misma manera, las casillas asignadas a cada CAE disminuyeron de un promedio de 6.9 en 2000 a 5.4 en 2006 y a 4.8 en 2012.

GRÁFICA 6.1 SUPERVISORES (SE) Y CAPACITADORES-ASISTENTES ELECTORALES (CAE) CONTRATADOS, 2000-2012



Fuente: IFE, «Cifras relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012», Consultado en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliafef2011-2012_28062012.pdf

ii) Capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla

A fin de organizar los procesos electorales federales, el IFE elabora una Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral en la que se especifican los pasos a seguir

39 IFE, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral*, 2011. Disponible en: http://www.ife.org.mx/does/IFE-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_Preparacion/EstrategiaCapacitacion-AsistenciaElectoral/ESTRATEGIA_CyAECONTEXTUAL.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2012).

para seleccionar a los siete ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla (un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes). Los funcionarios de las mesas directivas de casilla son ciudadanos seleccionados mediante un doble sorteo y son capacitados por el IFE para instalar casillas, recibir, contar y registrar los votos el día de la jornada electoral.⁴⁰

En 2012 se seleccionaron 1,001,906 funcionarios —propietarios y suplentes— para atender 143,132 casillas. Como indica la Tabla 6.1, las tendencias en cuanto a capacitación electoral han sido muy regulares en las últimas tres elecciones presidenciales. El número de ciudadanos capacitados y funcionarios designados aumentó de manera proporcional al incremento de casillas aprobadas, de modo que el objetivo de designar siete funcionarios por cada casilla aprobada siempre se ha logrado. Destaca, por ejemplo, que el número de ciudadanos capacitados por cada funcionario designado fue ligeramente mayor en 2012 que en 2006, pero menor que en el año 2000.

TABLA 6.1
PROCESO DE CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 2000 – 2012

| AÑO | PRIMERA INSACULACIÓN | CIUDADANOS CAPACITADOS | FUNCIONARIOS DESIGNADOS | CASILLAS APROBADAS |
|------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------|
| 2000 | 5,860,109 | 2,066,547 | 793,961 | 113,423 |
| 2006 | 7,293,255 | 2,266,514 | 913,389 | 130,488 |
| 2012 | 8,149,532 | 2,505,992 | 1,001,906 | 143,132 |

Fuente: Elecciones Federales 2006. Organización del proceso electoral, México, IFE

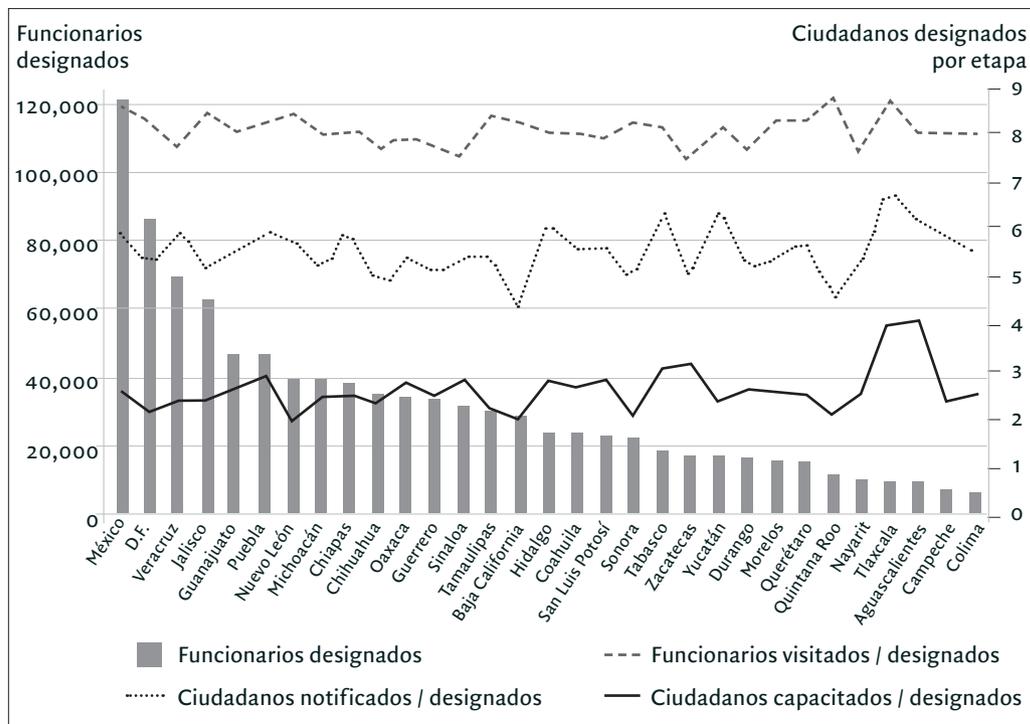
La Gráfica 6.2 que se presenta a continuación, proporciona una imagen general del éxito del programa de capacitación electoral en 2012. La línea superior indica que, en promedio, se visitaron ocho ciudadanos por cada funcionario designado. Además, esta cifra fue muy similar en todas las entidades del país. Por otro lado, la línea que se localiza en medio de la gráfica muestra que, por cada funcionario de casilla designado en los estados, se visitó a cinco ciudadanos. En algunos casos como Tlaxcala, el proceso fue más complicado y tuvieron que ser notificados 12 ciudadanos por cada designación. En el polo opuesto, se encontraron estados como Baja California, en el cual, por cada designación fueron notificadas ocho personas. Finalmente, la

40 IFE, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, *Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla*, 2011. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_Preparacion/EstrategiaCapacitacion-AsistenciaElectoral/PCEEIMDC.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2012)

línea inferior de la gráfica indica que por cada funcionario de casilla designado en las entidades del país se capacitaron aproximadamente a tres ciudadanos. Este indicador presentó variación a lo largo del país: por ejemplo, en Baja California Sur se capacitó a menos de cuatro ciudadanos por cada designación, mientras que en Tlaxcala se logró capacitar hasta siete ciudadanos por cada funcionario designado.

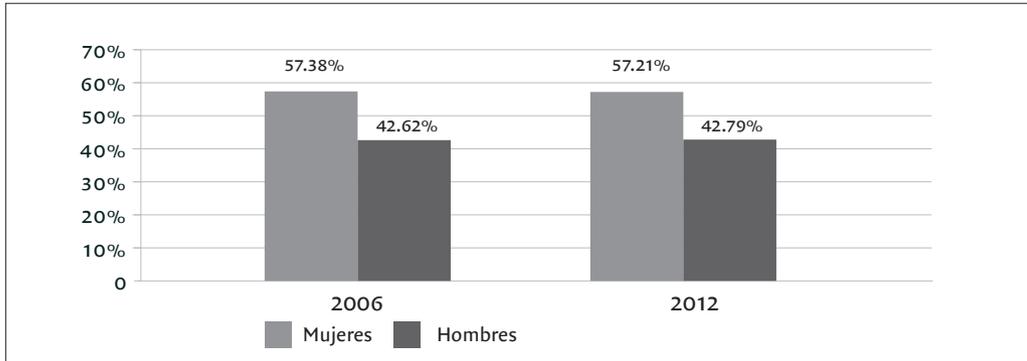
Asimismo, la Gráfica 6.2 presenta la distribución por estados de los 1,001,906 funcionarios designados aptos para integrar las mesas directivas de casilla en el país. Las entidades con mayor número de funcionarios designados fueron el Estado de México (121,170), el Distrito Federal (86,848) y Veracruz (69,384). En cambio, en los estado de Baja California Sur (5,866), Colima (6,055), Campeche (7,210), Aguascalientes (9,730) y Tlaxcala (9,884) el número de designaciones fue inferior a 10,000 funcionarios de casilla.

GRÁFICA 6.2 DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA, 2012



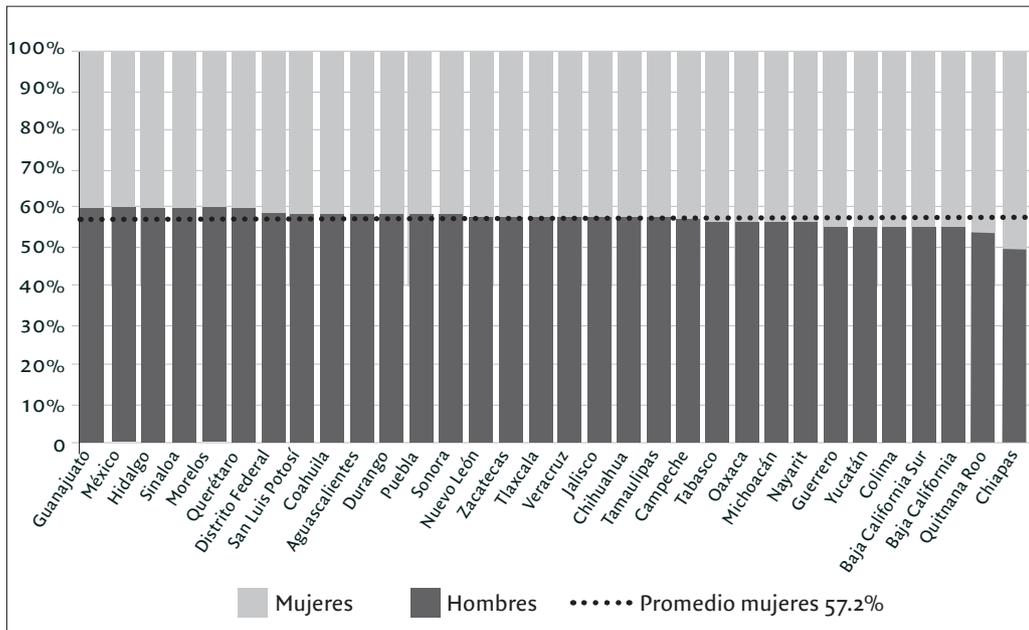
Fuente: IFE

GRÁFICA 6.3 COMPOSICIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA POR GÉNERO, 2006-2012



Fuente: IFE

GRÁFICA 6.4 DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA, 2012



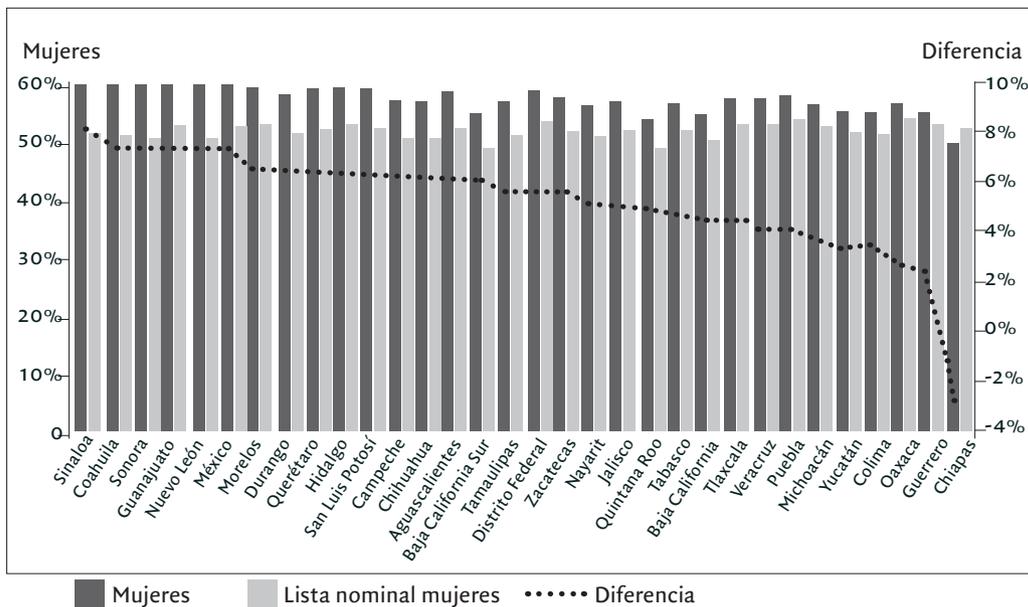
Fuente: IFE

La composición por género de las mesas directivas de casilla muestra una participación femenina considerablemente más alta que la masculina.

Este patrón varía entre entidades. Como ilustra la Gráfica 6.4, Chiapas fue el único estado en donde más hombres fungieron como funcionarios de casilla (50.8%). En el extremo opuesto, se localizaron los estados de Guanajuato, México, Hidalgo, Sinaloa y Morelos. En éstos, por cada diez funcionarios designados, aproximadamente seis fueron mujeres.

Por otro lado, la Gráfica 6.5 compara la proporción de mujeres como funcionarias de casilla con el porcentaje de mujeres en la lista nominal de cada entidad. Como es posible observar, los estados de Sinaloa, Coahuila, Sonora, Guanajuato y Nuevo León presentan la mayor brecha entre mujeres designadas y el porcentaje que representan en la lista nominal. Nuevamente, destaca Chiapas como el único estado donde las funcionarias de casilla están sub-representadas con respecto al porcentaje de mujeres en la lista nominal.

GRÁFICA 6.5 PORCENTAJE DE MUJERES COMO FUNCIONARIAS DE CASILLA VS. PORCENTAJE DE MUJERES EN LA LISTA NOMINAL POR ESTADO, 2012



Fuente: IFE

Con respecto a la composición de las mesas directivas de casilla por edad, el segmento poblacional que tiene entre 30 y 49 años es el que más funcionarios designados aportó en las elecciones federales de 2006 y 2012. En el primer caso, 46.6% de los funcionarios provinieron de dicho segmento y esa cifra apenas disminuyó a 44.3% en 2012. El segundo segmento poblacional del cual se designó a más funcionarios de casilla fue el de 18 a 29 años. En las últimas dos elecciones federales, su porcentaje se mantuvo relativamente constante en 35%. Finalmente, el segmento de 50 años o más, participó con aproximadamente dos de cada diez funcionarios en ambas elecciones (ver Tabla 6.2).

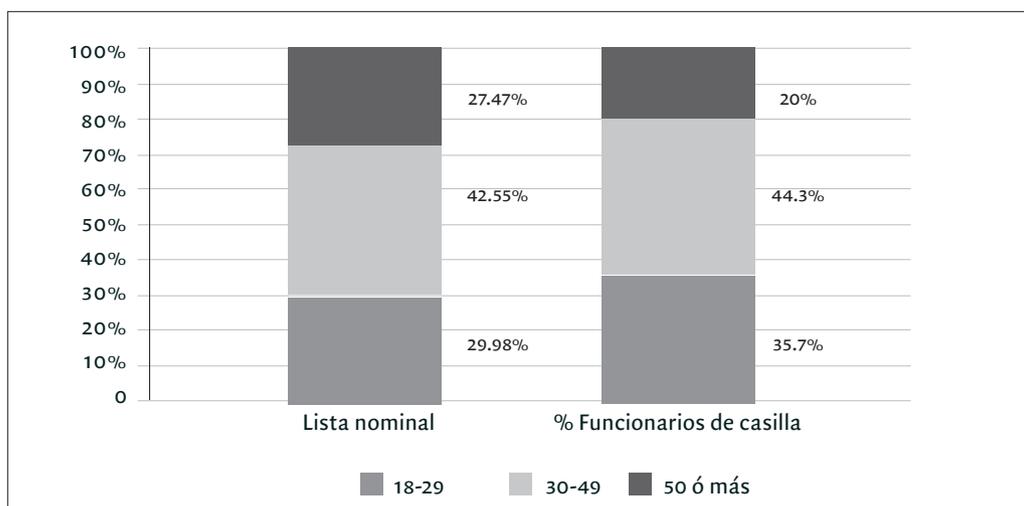
TABLA 6.2
EDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE CASILLA, 2006 – 2012

| RANGO DE EDAD | FUNCIONARIOS DESIGNADOS 2006 | PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL | FUNCIONARIOS DESIGNADOS 2012 | PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL |
|---------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 18-29 | 323,123 | 35.4% | 358,136 | 35.7% |
| 30-49 | 426,118 | 46.6% | 443,798 | 44.3% |
| 50 O MÁS | 164,148 | 18.0% | 199,977 | 20.0% |

Fuente: IFE, «Preparación. Capacitación electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla».
Consultado en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/proceso_preparacion.html

En la Gráfica 6.6, se compara tanto la composición de las mesas directivas de casilla como la lista nominal, por segmentos de edad. Destaca que el grupo de 18 a 29 años es el que tiene más porcentaje de funcionarios designados (37.5%), en comparación con la lista nominal (29.98%). El segmento de 30 a 49 años está apenas sobrerrepresentado en casi dos puntos porcentuales y las personas de 50 o más años están sub-representados en más de 7%.

GRÁFICA 6.6 FUNCIONARIOS DE CASILLA POR GRUPOS DE EDAD
US. LISTA NOMINAL POR GRUPO DE EDAD, 2012



Fuente: IFE

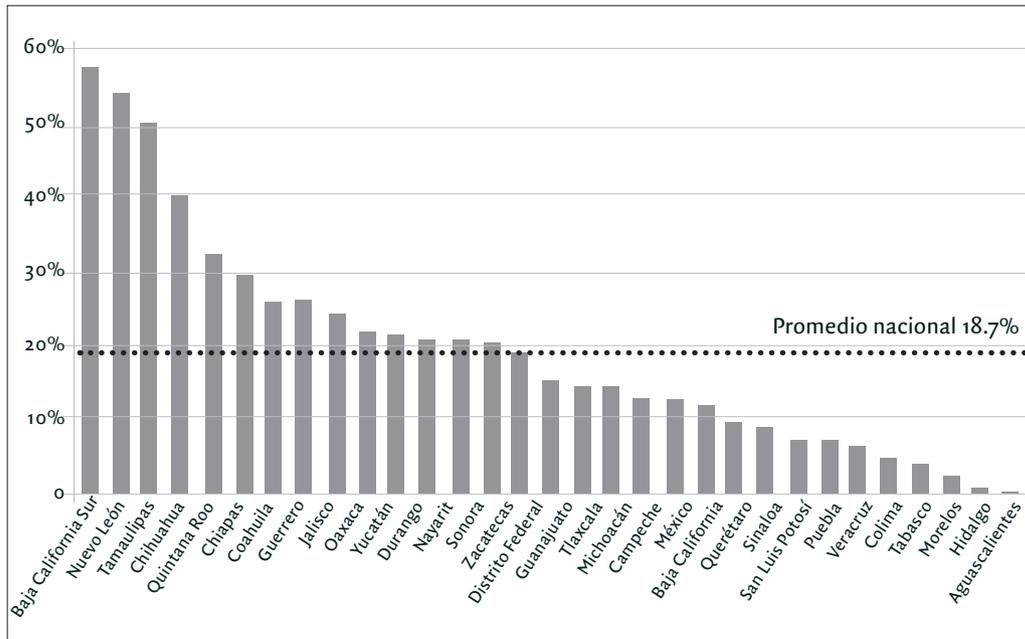
iii. Secciones de atención especial

El grado de dificultad para implementar el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla varía mucho en las distintas regiones del país. Existen lugares donde, por razones geográficas, culturales, de seguridad

pública, por tener población flotante o migrante u otras que estipula el programa de capacitación, es muy difícil integrar las mesas directivas de casilla. El IFE, a través de las juntas distritales, las identifica como Secciones de Atención Especial (SAE) y pone en marcha un protocolo con el fin de seleccionar y capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla.⁴¹

Como se observa en la Gráfica 6.7, durante la elección federal de 2012, aproximadamente 19% de las secciones electorales del país fue una SAE. De las 32 entidades de la República, 14 tuvieron más SAE que la media nacional, mientras que las 18 restantes se encontraron por debajo. Cabe destacar que Aguascalientes fue el único estado del país que no tuvo SAE; en el extremo opuesto se ubicó Baja California Sur, donde casi 6 de cada diez secciones electorales fueron de atención especial.

GRÁFICA 6.7 PORCENTAJE DE SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL, 2012



Fuente: IFE

Algunos estados muestran cifras muy elevadas de SAE en comparación con la media nacional (ver Tabla 6.3). En Baja California Sur, Nuevo León y Tamaulipas, por ejemplo, la mitad o más de sus secciones electorales fueron catalogadas de atención

41 IFE, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, *Programa de Capacitación*, 2011. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/ife-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_Preparacion/EstrategiaCapacitacion-AsistenciaElectoral/PCEI1MDC.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2012).

especial. Chihuahua y Quintana Roo también presentaron altos niveles de SAE: en el primer estado aproximadamente en 4 de cada 10 secciones y 3 de cada 10 en el segundo. Con excepción de Quintana Roo, las entidades con mayor porcentaje de SAE en el país se encontraron en el norte del país.

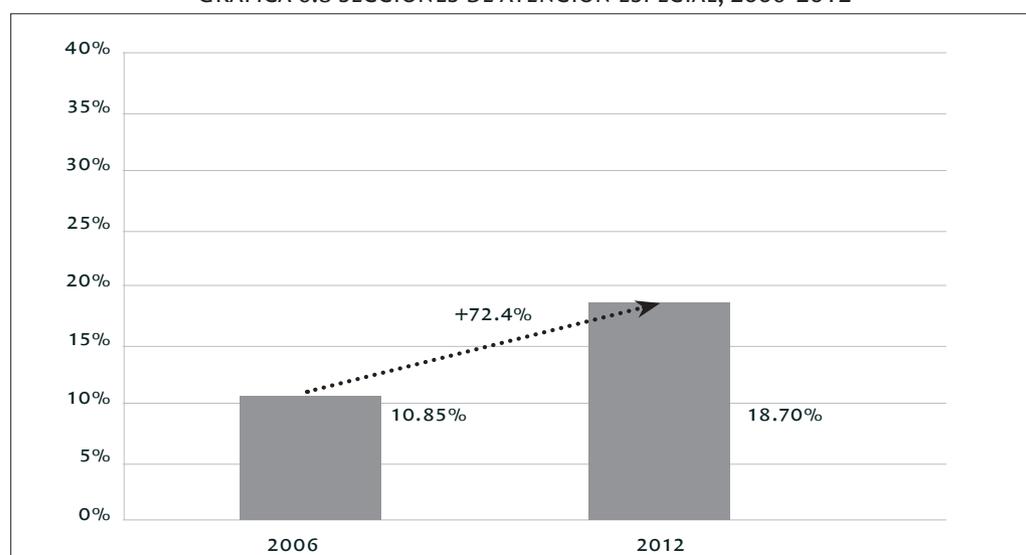
TABLA 6.3
ENTIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL, 2012

| ENTIDAD | PORCENTAJE DE SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL | NÚMERO TOTAL DE SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL | NÚMERO DE CASILLAS EN SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL |
|---------------------|--|--|--|
| Baja California Sur | 57.4% | 249 | 527 |
| Nuevo León | 54.6% | 1,313 | 3,118 |
| Tamaulipas | 50.0% | 952 | 2,133 |
| Chihuahua | 40.5% | 1,252 | 2,110 |
| Quintana Roo | 32.4% | 270 | 610 |
| Total | 18.7% | 12,133 | 26,160 |
| 50 ó más | 164,148 | 18.0% | 199,977 |

Fuente: IFE

Como se muestra en la Gráfica 6.8, el número de Secciones de Atención Especial casi se duplicó entre los procesos electorales federales de 2006 y 2012. Así, se incrementó casi 11% del total de secciones a 19%, lo que representó un aumento acumulado de más de 70%. Como en 2012, en 2006 la única entidad que no requirió de la implementación de Secciones de Atención Especial fue Aguascalientes.

GRÁFICA 6.8 SECCIONES DE ATENCIÓN ESPECIAL, 2006-2012



Fuente: IFE

iv) Sustitución de funcionarios de mesa directiva de casilla

La integración de las mesas directivas de casilla se encuentra sujeta a multitudes de imprevistos. Antes y durante la jornada electoral, los ciudadanos que han sido sorteados y capacitados pueden optar por no participar por diversas razones. A manera de anticipación, el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla contempla una serie de reglas para sustituir a los ciudadanos que no puedan participar como funcionarios el día de la jornada electoral.

a) Sustituciones antes de la jornada electoral

Las sustituciones previas a la jornada electoral se realizan entre mayo y junio. Durante este periodo, los funcionarios se sustituyen respetando el siguiente orden: en primer lugar, por ciudadanos de la lista de reserva aprobada; en segundo lugar, por ciudadanos seleccionados en el primer sorteo; y, finalmente, por ciudadanos de la lista nominal.⁴² Como muestra la Tabla 6.4, el número total de funcionarios sustituidos en las tres últimas elecciones presidenciales se ha mantenido constante respecto al total de funcionarios designados: ha variado entre 21 y 22%.

TABLA 6.4
SUSTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS DE CASILLA ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL,
2000 – 2012

| | 2000 | 2006 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|
| Funcionarios sustituidos | 167,048 | 201,189 | 218,321 |
| Porcentaje respecto del total de funcionarios designados | 21% | 22% | 21.8% |

Fuente: IFE

El programa de capacitación incluye un listado de las 39 razones más comunes por las cuales los funcionarios de casilla designados suelen declinar su participación antes de la jornada electoral. La principal razón de sustitución en la elección federal de 2012 fue no tener permiso para ausentarse del trabajo (22.8%); en 2006, la principal razón fue la negativa directa a participar. Otras razones comúnmente esgrimidas son: tener un viaje durante el día de la jornada electoral, el padecimiento de una enfermedad y, por último, estar al cuidado de un familiar.

42 IFE, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, *Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla*, 2011. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_Preparacion/EstrategiaCapacitacion-AsistenciaElectoral/PCEEIMDC.pdf (Consultado el 21 de septiembre de 2012)

TABLA 6.5
PRINCIPALES CAUSAS DE SUSTITUCIÓN ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL, 2006 – 2012

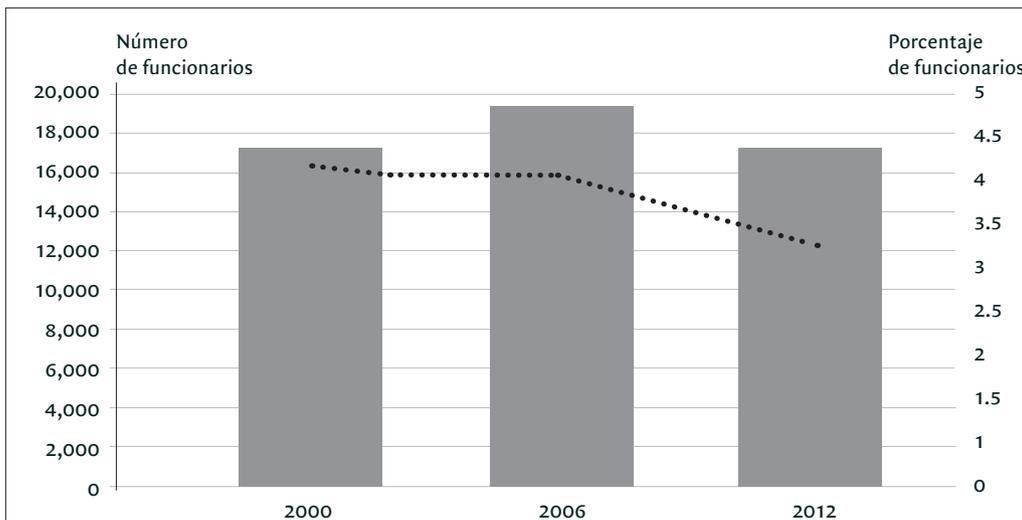
| CAUSA | 2006 | 2012 |
|--|---------------------------------|---------------------------------|
| No tener permiso para ausentarse del trabajo | 28,745 (14.3%) | 49,707 (22.8%) |
| Viaje durante el día de la jornada electoral | 26,046 (13%) | 30,619 (14%) |
| Negativa a participar | 30,872 (15.3%) | 24,039 (11%) |
| Enfermedad o incapacidad temporal | 21,456 (10.6%) | 21,924 (10%) |
| Estar al cuidado de un familiar | 16,666 (8.3%) | 16,249 (7.4%) |
| Otras | 77,404 (38.5%) | 75,783 (34.8%) |
| Total | 201,189 (100%) | 218,321 (100%) |

Fuente: IFE

b) Suplencias el día de la jornada electoral

El otro tipo de remplazo de funcionarios de casilla ocurre el día de la jornada electoral mediante las suplencias. Los funcionarios son tomados de la fila cuando no se presentan al menos cuatro de los siete funcionarios designados aptos. Como se muestra en la Gráfica 6.9, el porcentaje de suplencias el día de jornada ha disminuido en los dos últimos procesos electorales federales. En 2000, cuatro por ciento de los funcionarios fueron tomados de la fila, en 2006, 3.9 y 3 por ciento en 2012. En otras palabras, este indicador ha mejorado 25% entre la elección de 2000 y la de 2012.

GRÁFICA 6.9 FUNCIONARIOS DE CASILLA TOMADOS DE LA FILA EN LA JORNADA ELECTORAL, 2012



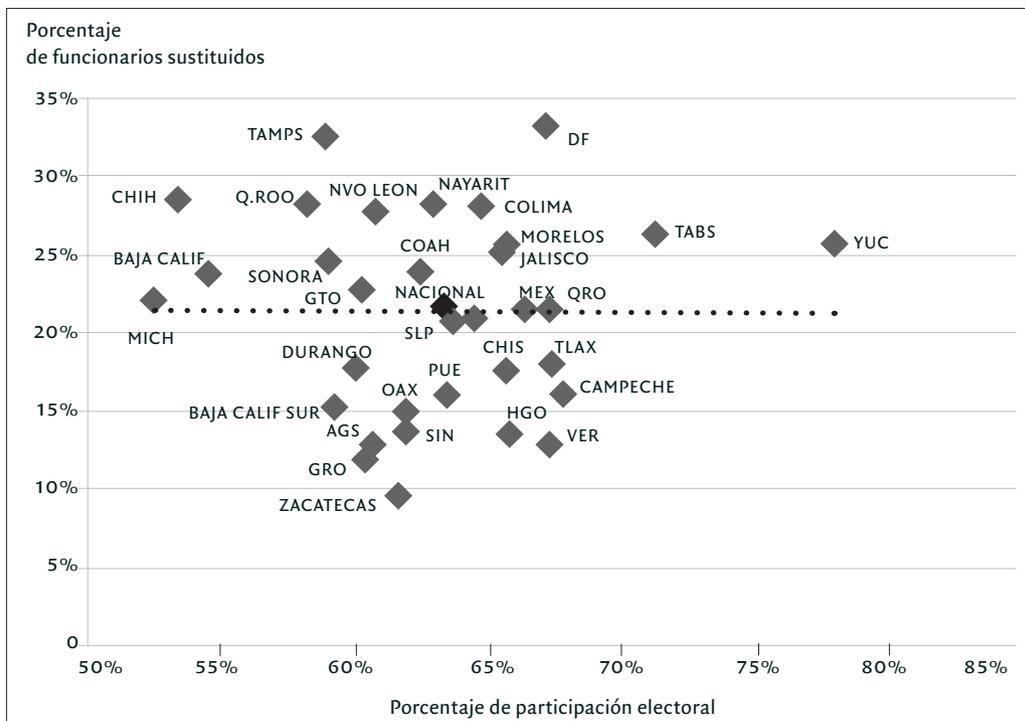
Fuente: IFE

v) La participación ciudadana en el proceso electoral

El elemento más importante para el éxito del proceso de capacitación electoral es la participación ciudadana. En 2012, poco más de un millón de personas fueron capacitadas y designadas como funcionarios de casilla de entre más de ocho millones sorteadas en una etapa inicial del proceso. Sin embargo, 21.8% fueron sustituidos antes de la jornada electoral y 3.2% el mismo día de la elección. Finalmente, la organización electoral hizo posible que 50,323,153 de ciudadanos hicieran efectivo su derecho a votar a sus representantes en el ámbito federal.

¿Existe alguna relación entre las distintas modalidades de la participación ciudadana durante una elección? La Gráfica 6.10 sugiere que no existe una relación clara entre la participación electoral en el ámbito estatal y el porcentaje de funcionarios sustituidos antes de la jornada electoral. Esto sugiere que ambas decisiones se deben a factores distintos o no directamente relacionados entre sí, es decir, la sustitución de funcionarios parece ser independiente de la participación en las urnas entre una entidad y otra.

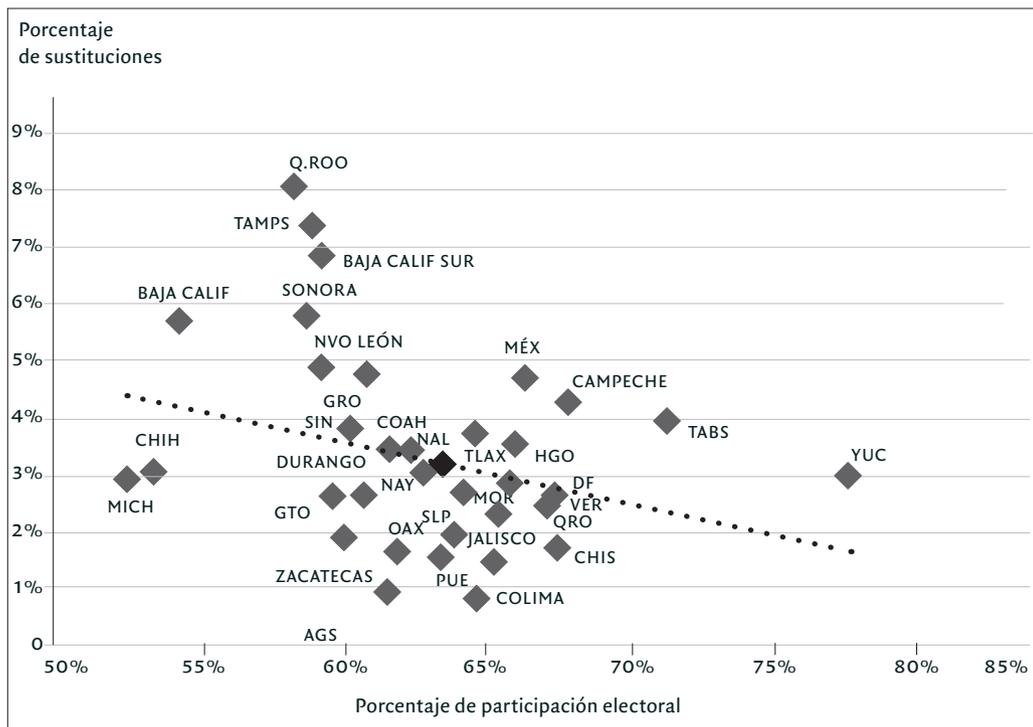
GRÁFICA 6.10 FUNCIONARIOS SUSTITUIDOS ANTES DE LA JORNADA
US. PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR ENTIDAD, 2012



Fuente: IFE

Una pregunta relacionada es si las entidades con mayores índices de participación electoral tienen menos suplencias de funcionarios de casilla. La Gráfica 6.11 indica que entre más alta sea la participación electoral en un estado, menos funcionarios de casilla serán tomados de la fila el día de la jornada electoral, tal y como habría de esperarse si la participación ciudadana observada en distintos ámbitos está relacionada entre sí.

GRÁFICA 6.11 FUNCIONARIOS TOMADOS DE LA FILA VS PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR ENTIDAD, 2012

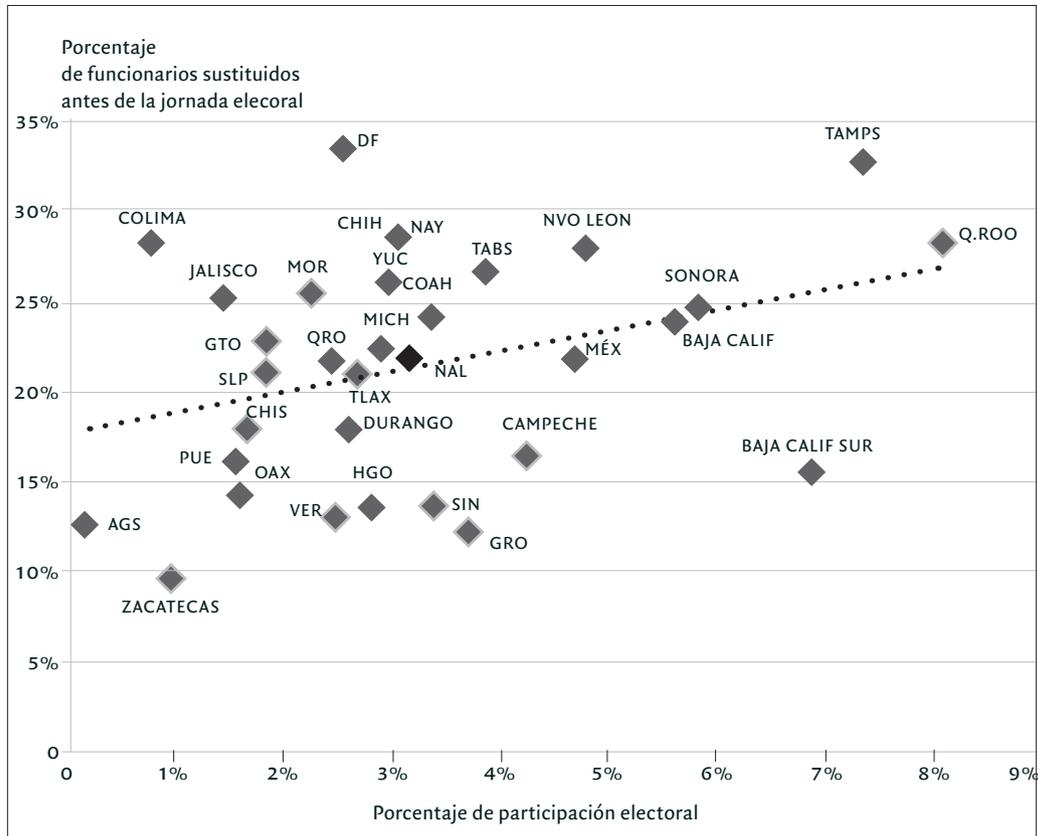


Fuente: IFE

¿Los estados con menos sustituciones de funcionarios de casilla *ex ante* también son aquéllos donde hay menos suplencias el día de la jornada electoral? La Gráfica 6.12 muestra que existe una relación positiva entre las sustituciones antes de la jornada electoral y los funcionarios de casilla tomados de la fila.

Por último, ¿las entidades con más observadores electorales son los que votan en mayor proporción el día de la jornada electoral? La Gráfica 6.13 indica que, en efecto, a mayor número de votantes, más observadores electorales habrá en las casillas. En general, el mensaje central de las gráficas 6.10 a la 6.13 es que las distintas formas de participación ciudadana, si bien son heterogéneas, sí parecen estar vinculadas: las entidades con mayor participación en las urnas también lo son como funcionarios de casilla u observadores electorales.

GRÁFICA 6.12 FUNCIONARIOS TOMADOS DE LA FILA
US. SUSTITUIDOS ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL, 2012



Fuente: IFE

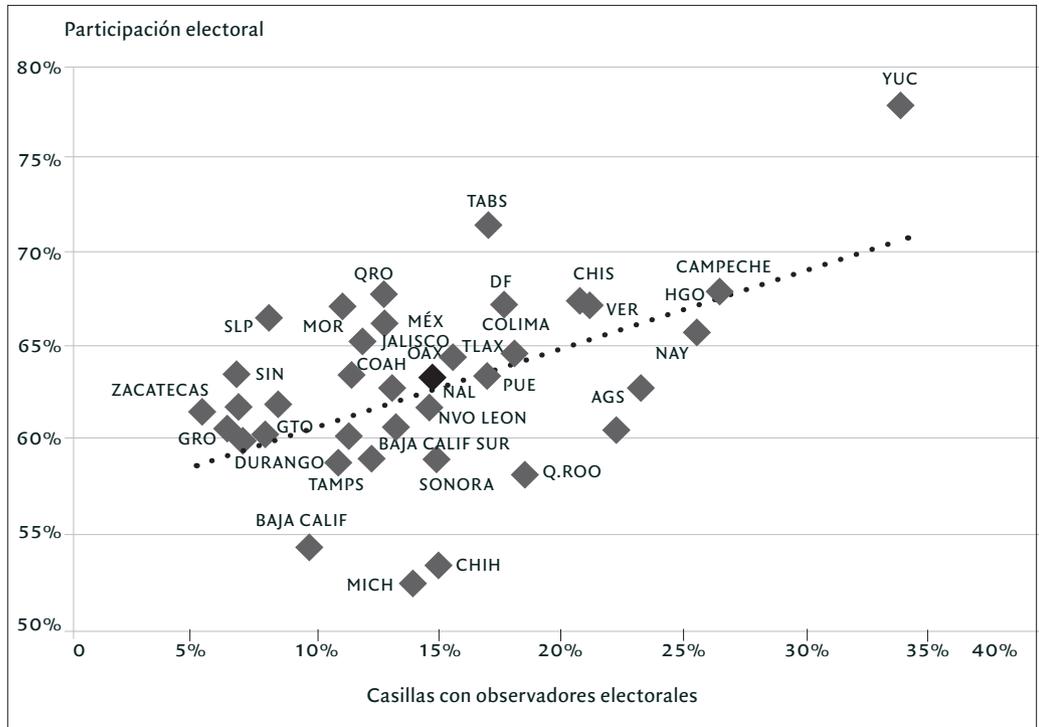
vi) Errores de llenado en las actas de votación

Existen diferentes fuentes de error en el llenado de actas de una elección contada por ciudadanos: errores de escrutinio, errores en el llenado de actas, o bien errores de captura, entre otros. Para que un acta de votación se considere sin error, debe cumplir tres criterios de consistencia interna:

1. Personas que votaron + Representantes de partido político que votaron = Suma de votantes;
2. Suma de votantes = Boletas sacadas de la urna;
3. Boletas sacadas de la urna = Resultado de la votación

Según el estudio publicado por el IFE: *Análisis de las Actas de Escrutinio y Cómputo de la Elección de Diputados Federales 2009*, en 2006 hubo 64.2% de actas que no cumplían con esos tres criterios. En 2009, con una nueva ley que había modificado el diseño

GRÁFICA 6.13 PORCENTAJE DE CASILLAS CON OBSERVADORES
VS. PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR ENTIDAD, 2012



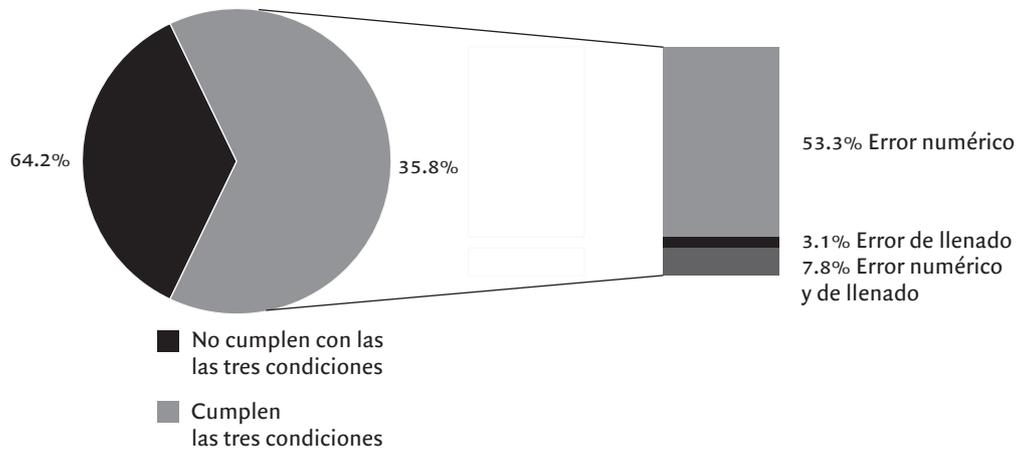
Fuente: IFE

de las actas, la cifra bajó a 43.1%. Las gráficas 6.14 y 6.15 desagregan esta información por el tipo de errores que se encontraron en las actas en ambas elecciones.

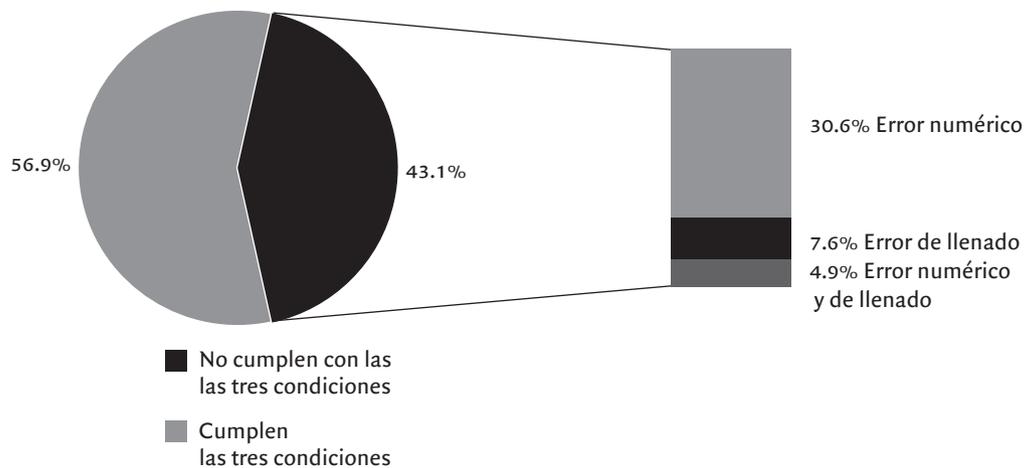
A diferencia del 2006, la ley contempla desde 2007 nuevas causales de recuento de casillas. Según el Art. 295 del COFIPE, el presidente del consejo distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de una casilla cuando:

- * Los resultados del acta en su poder y el acta que contiene el expediente de la casilla no coincidan.
- * Se detecte en las actas alteraciones evidentes que generen una duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla.
- * El acta no se encuentre en el expediente de la casilla ni en poder del presidente del Consejo.
- * Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena del quien lo solicite.

GRÁFICA 6.14 ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES, 2006
 Distribución relativa de AEC levantas en casilla, según condición de cumplimientos de criterios de consistencia interna y de tipo de error



GRÁFICA 6.15 ELECCIÓN DE PRESIDENTE, 2009
 Distribución relativa de AEC levantas en casilla, según condición de cumplimientos de criterios de consistencia interna y de tipo de error



- * El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primer y el segundo lugar en votación.
- * Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido (las famosas casillas zapato).

El Consejo Distrital realizará el recuento total de los votos emitidos en un distrito cuando la diferencia entre el posible ganador de una elección y el candidato que haya obtenido el segundo lugar en la votación es igual o menor al uno por ciento.

- * Lo que se recuente durante los cómputos distritales no podrá ser recontado nuevamente por el TEPJF.
- * Los errores en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

Una aclaración importante es que algunas casillas pueden caer en varias de las causales antes señaladas. Por ejemplo, una casilla con muchos votos nulos puede tener además un error aritmético si no se contaron bien el número de ciudadanos que votó según lista nominal, o si hay datos ilegibles u omisos. Estas inconsistencias pueden ir desde diferencias de 1 ó 2 votos (la gran mayoría de los casos), hasta alteraciones o errores evidentes en el acta (las menos).

En 2006, el TEPJF recontó 11,839 paquetes, 91% de ellos en distritos ganados por Felipe Calderón. ¿Cuál fue el resultado? El margen de victoria de Calderón pasó de 0.58% a 0.56%. En 2009 se recontaron 38,961 casillas. Tras los recuentos, el porcentaje de votos del PRI pasó de 31.13% a 31.09%. En 2012 se recontaron 79,083 paquetes electorales, y el porcentaje de votos de Enrique Peña Nieto pasó de 38.15 a 38.21%

¿Qué lección podemos obtener de ambos recuentos? Que los errores de las actas son aleatorios y que los escrutinios ciudadanos son confiables —de otro modo, los recuentos alterarían más los resultados electorales.

vii) El costo de la capacitación electoral

La estrategia de capacitación electoral ha mostrado ser robusta y eficaz, pero ¿cuál ha sido su costo? La siguiente tabla detalla el presupuesto para la capacitación electoral en 2006 y 2012 a precios constantes. Como se aprecia, el presupuesto de capacitación aumentó en 25%, al pasar de mil 070 millones en 2006 a mil 342 millones de pesos en 2012. Mientras tanto, el número de casillas y funcionarios sólo aumentó en 10% en el mismo periodo. De estas cifras se puede inferir que el costo de capacitación por casilla es de 9 mil 375 pesos, más de mil 170 pesos que en 2006 en que fue de 8 mil 203.

TABLA 6.6
COSTO DE LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL
E INTEGRACIÓN DE MESAS DE CASILLA, 2006 VS. 2012
(Millones de pesos constantes, 2012)

| | 2006 | 2012 | CAMBIO % 2006 - 2012 |
|--|--------------------|--------------------|-------------------------|
| Dirección Ejecutiva de Organización Electoral | | | |
| Apoyo económico para funcionarios de mesas directivas de casilla | \$ 138.61 | \$ 148.24 | 7% |
| Dirección Ejecutiva de Organización Electoral | | | |
| Capacitación electoral para la integración de mesas directivas de casillas | \$ 606.02 | \$ 1,024.38 | 69% |
| Capacitación electoral para organización, desarrollo y vigilancia del PEF | \$ 325.63 | \$ 169.21 | -48% |
| Total | \$ 1,070.26 | \$ 1,341.83 | 25% |

Fuente: Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica.
Proporcionada por Jessica Martínez Torres, asesora del Consejero Marco Baños, 12 de marzo de 2013

TABLA 6.7
COSTO RELATIVO DE LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL
E INTEGRACIÓN DE MESAS DE CASILLA, 2006 VS. 2012
(Pesos constantes, 2012)

| | 2006 | 2012 | CAMBIO % 2006 - 2012 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Funcionarios de casilla designados | 913,389 | 1,001,906 | 10% |
| Casillas instaladas | 130,477 | 143,132 | 10% |
| Costo por casilla | \$ 8,202.67 | \$ 9,374.74 | 14% |
| Costo por funcionario | \$ 1,171.75 | \$ 1,339.27 | 14% |

Fuente: Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica.
Proporcionada por Jessica Martínez Torres, asesora del Consejero Marco Baños, 12 de marzo de 2013

Esto quiere decir que, si bien los resultados de la estrategia de capacitación han sido estables en las últimas elecciones, su costo ha sido cada vez mayor. A la luz de estos resultados, se podrían considerar diversas alternativas. Una de ellas es el uso de urnas electrónicas, con lo cual quizá ya no sería necesario el contar con cuatro funcionarios de casilla. Otra alternativa sería pasar de un modelo en que primero se contratan capacitadores para que ayuden a reclutar ciudadanos, a un modelo en el que se contraten funcionarios de casilla de manera más directa y aprovechando a quienes cuentan con experiencia.



7. LA JORNADA ELECTORAL

Hallazgos principales

- * El IFE ha desplegado una enorme capacidad logística y operativa para instalar casillas en todo el territorio nacional. En 2012, por ejemplo, sólo dos casillas no se instalaron de un universo de más de 143 mil aprobadas.
- * Los partidos registran cada vez más representantes ante las mesas directivas de casilla, pero una buena parte de quienes acreditan no se presentan el día de la elección.
- * La tasa de participación electoral es saludable para un país sin voto obligatorio para sus ciudadanos (63% en 2012, por ejemplo).
- * Los incidentes que ocurren durante la jornada electoral se han mantenido estables desde 2000: entre 3 mil y 3,600.

i. Aprobación y ubicación de casillas

En los procesos electorales de 2000, 2006 y 2012, el número de casillas aprobadas aumentó 17.6, 15 y 9.6% respectivamente, con relación a la elección presidencial anterior; esto equivale a 48.5% para el periodo que transcurre entre 1994 y 2012. Además, el IFE ha logrado instalar casi todas las casillas aprobadas en los procesos electorales señalados: en cada uno de ellos, han sido instaladas entre 99.98 y 99.99% de las casillas a nivel nacional. En 2012, sólo se dejaron de instalar dos casillas en el estado de Oaxaca, en ambos casos por razones políticas (ver Tabla 7.1).⁴³

TABLA 7.1
CASILLAS APROBADAS E INSTALADAS EN ELECCIONES FEDERALES, 2000 – 2012

| Año | 2000 | 2006 | 2012 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| Casillas aprobadas por consejos distritales | 113,423 (100%) | 130,488 (100%) | 143,132 (100%) |
| Casillas instaladas | 113,405 (99.98%) | 130,477 (99.99%) | 143,130 (99.99%) |
| Casillas no instaladas | 18 (0.02%) | 11 (0.01%) | 2 (0.01%) |

Fuente: IFE, «Cifras relevantes del proceso electoral federal 2011-2012», consultado en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-V2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28o62012.pdf

43 De acuerdo con el IFE, las casillas no instaladas se ubicaban en los municipios de Juchitán de Zaragoza y Santa Lucía del Camino. En el primero, la razón por la que no se instaló la casilla fue un acuerdo de la asamblea de las localidades de San Antonio y Benito Juárez; en el segundo, el motivo fue un conflicto agrario entre las comunidades de Sola de Vega y San Vicente Coatlán.

ii. Representantes de partidos políticos

Para el proceso electoral 2012, los partidos políticos registraron 1,951,639 representantes de casilla, pero sólo 240,546 (12.3%) firmaron las respectivas actas el día de la jornada electoral. Aunque los partidos registran representantes antes, el día de la elección acude sólo una proporción de ellos y una cantidad aún menor firma las actas de votación. El PRI fue el partido que tuvo mayor cobertura de casillas tanto en representantes que fueron registrados (99%) como en quienes firmaron su asistencia en las actas el día de la jornada (80.2%). La Tabla 7.2 muestra el total de representantes que hubo en estas elecciones.

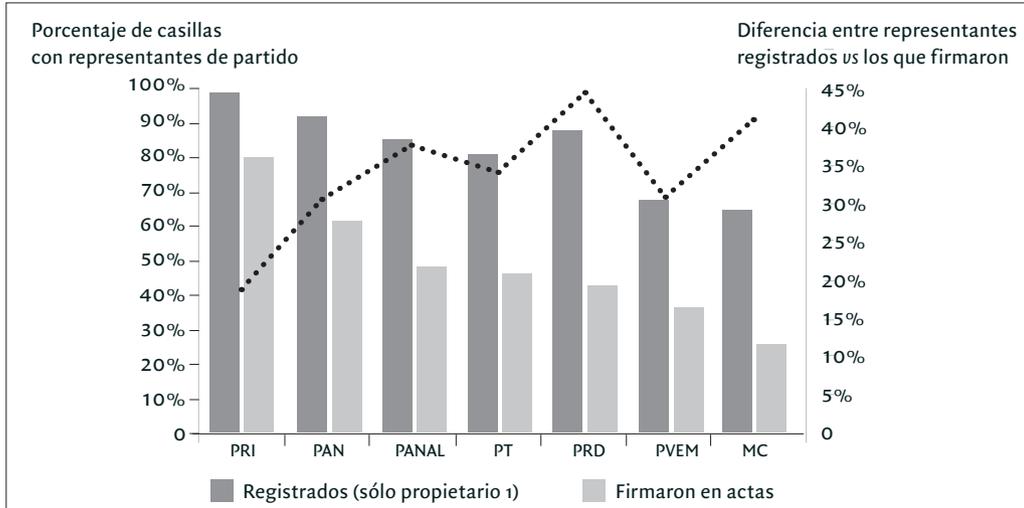
TABLA 7.2
REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS CASILLAS
EL DÍA DE LA ELECCIÓN, 2012

| PARTIDO | NÚMERO DE REPRESENTANTES ACREDITADOS | PORCENTAJE DE CASILLAS CON REPRESENTANTES ACREDITADOS | REPRESENTANTES PRESENTES EN LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA EL DÍA DE LA ELECCIÓN | PORCENTAJE DE CASILLAS CON REPRESENTANTES EL DÍA DE LA ELECCIÓN | REPRESENTANTES QUE FIRMARON LAS ACTAS |
|---------|--------------------------------------|---|--|---|---------------------------------------|
| PRI | 412,232 | 99.00% | 130,985 | 91.50% | ND |
| PAN | 314,197 | 61.70% | 100,626 | 70.30% | ND |
| PANAL | 278,098 | 48.30% | 72,210 | 50.40% | ND |
| PT | 299,544 | 47.40% | 72,501 | 50.60% | ND |
| PRD | 302,298 | 43.20% | 71,937 | 50.20% | ND |
| PVEM | 138,118 | 37.10% | 58,896 | 41.10% | ND |
| MC | 207,152 | 25.40% | 41,277 | 28.80% | ND |
| TOTAL | 1,951,639 | - | 548,432 | - | 240,546 |

Fuente: Comentarios realizados en una versión previa de este documento por el grupo de expertos. IFE, «Acreditación y presencia de Representantes de Partidos Políticos ante casillas», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acreditacion_y_Presencia_Representantes_de_Partidos_Politicos_ante_casillas/

El PRI también obtuvo las mejores cifras en cuanto a la diferencia entre representantes acreditados y representantes que de hecho participaron el día de la jornada electoral (18.8%); el PAN y el PVEM lograron la segunda mejor diferencia (30.5 y 30.9% respectivamente). Los últimos lugares correspondieron al PANAL (37.7%) y a los partidos que conformaron el Movimiento Progresista. Cabe destacar que el PRD, la tercera fuerza política del país, fue el quinto lugar en representantes el día de la jornada electoral y el partido con la diferencia más alta entre representantes acreditados y representantes que participaron el día de la jornada (44.4%).

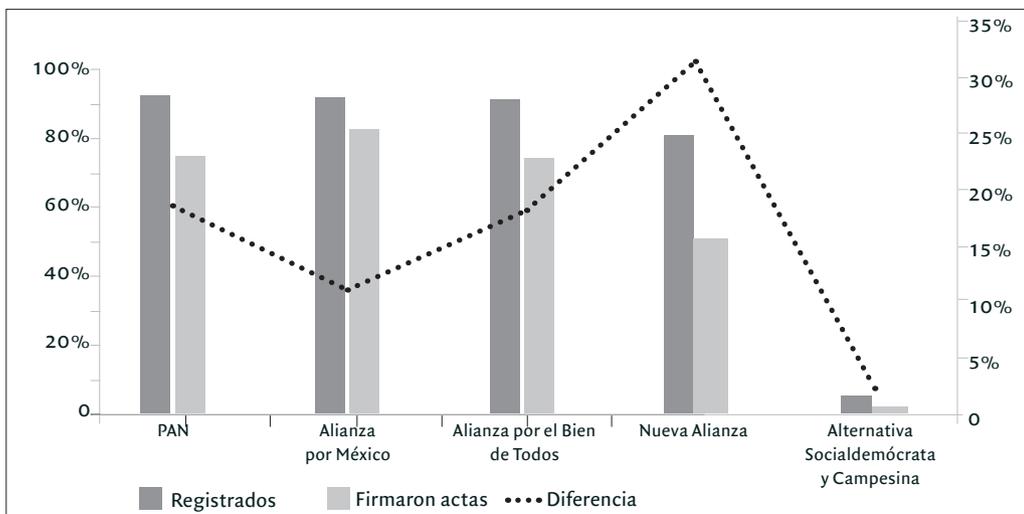
GRÁFICA 7.1 PORCENTAJE DE CASILLAS CON REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO REGISTRADOS VS. PRESENTES EN EL CIERRE DE CASILLA, 2012



Fuente: IFE, «Acreditación y presencia de Representantes de Partidos Políticos ante casillas», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acreditacion_y_Presenciade_Representantes_de_Partidos_Politicos_ante_casillas/

En 2006 se observan diferencias menores entre los representantes de partido registrados y los que efectivamente firmaron las actas. En 2012, el PRI fue el partido que logró que el mayor número de representantes registrados asistieran a las casillas y firmaran las actas, mientras que en 2006 fue el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

GRÁFICA 7.2 PORCENTAJE DE CASILLAS CON REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO ACREDITADOS VS. PRESENTES, 2006



Fuente: IFE, «Acreditación y presencia de Representantes de Partidos Políticos ante casillas», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acreditacion_y_Presenciade_Representantes_de_Partidos_Politicos_ante_casillas/

En términos nominales, el número de representantes acreditados en las casillas de los partidos o coaliciones ha aumentado desde 2000, con un notable incremento en 2012, cuando la mayoría de los partidos duplicaron el número de representantes acreditados. Sin embargo, un porcentaje menor se presenta el día de la elección.

iii) Participación electoral

La participación electoral tuvo su punto máximo en las elecciones de 1994, cuando se presentó una tasa de 74% de la lista nominal. En contraste, 2006 fue la elección con menor participación electoral, con sólo 59%.

TABLA 7.3
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2012

| | LISTA NOMINAL | PARTICIPACIÓN ELECTORAL | PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL | ABSTENCIÓN |
|------|---------------|-------------------------|---------------------------------------|------------|
| 1994 | 45,729,057 | 34,686,916 | 76% | 24% |
| 2000 | 58,782,737 | 37,601,268 | 64% | 36% |
| 2006 | 71,374,373 | 41,791,322 | 59% | 41% |
| 2012 | 77,738,494 | 50,323,153 | 63% | 37% |

Fuente: IFE, «Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012», consultado en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/siceef2012.html#>

La elección de 2012 tuvo una tasa de participación alta (63%). En las entidades federativas hubo casos con mayor participación, como Tabasco (68.2%), Distrito Federal (68.1%), Yucatán (67%) y Campeche (64.75%). En contraste, estados como Chihuahua (48.8%), Baja California (47%) y Guerrero (46.5%) mostraron la participación más baja.

TABLA 7.4
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2012

| | LISTA NOMINAL | PARTICIPACIÓN |
|------------------|---------------|---------------|
| Yucatán | 1,334,931 | 77.39% |
| Tabasco | 1,491,490 | 71.13% |
| Campeche | 515,852 | 67.25% |
| Chiapas | 2,947,408 | 67.23% |
| Distrito Federal | 7,146,401 | 67.07% |
| Veracruz | 5,229,735 | 67.05% |
| Querétaro | 1,263,554 | 66.85% |
| México | 10,251,266 | 65.99% |
| Hidalgo | 1,852,477 | 65.63% |

| | | |
|---------------------|-----------|--------|
| Morelos | 1,301,651 | 65.28% |
| Jalisco | 5,143,145 | 64.91% |
| Colima | 467,058 | 64.28% |
| San Luis Potosí | 1,747,800 | 63.56% |
| Tlaxcala | 807,620 | 63.56% |
| Puebla | 3,897,115 | 63.35% |
| Nayarit | 718,760 | 62.69% |
| Coahuila | 1,849,664 | 62.07% |
| Oaxaca | 2,546,485 | 61.98% |
| Sinaloa | 1,844,223 | 61.73% |
| Zacatecas | 1,068,363 | 61.22% |
| Nuevo León | 3,260,842 | 60.54% |
| Aguascalientes | 808,064 | 60.30% |
| Durango | 1,024,689 | 60.01% |
| Guerrero | 2,257,204 | 60.01% |
| Guanajuato | 3,809,386 | 59.87% |
| Baja California Sur | 422,704 | 58.93% |
| Tamaulipas | 2,371,066 | 58.52% |
| Sonora | 1,780,074 | 58.30% |
| Quintana Roo | 886,694 | 58.14% |
| Baja California | 2,251,645 | 53.56% |
| Chihuahua | 2,324,637 | 53.31% |
| Michoacán | 3,116,491 | 52.58% |
| Total | | |

Fuente: IFE, «Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012»
Consultado en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

En la Gráfica 7.3, se muestra de forma comparativa las tasas de participación de las elecciones federales de 2000, 2006 y 2012.

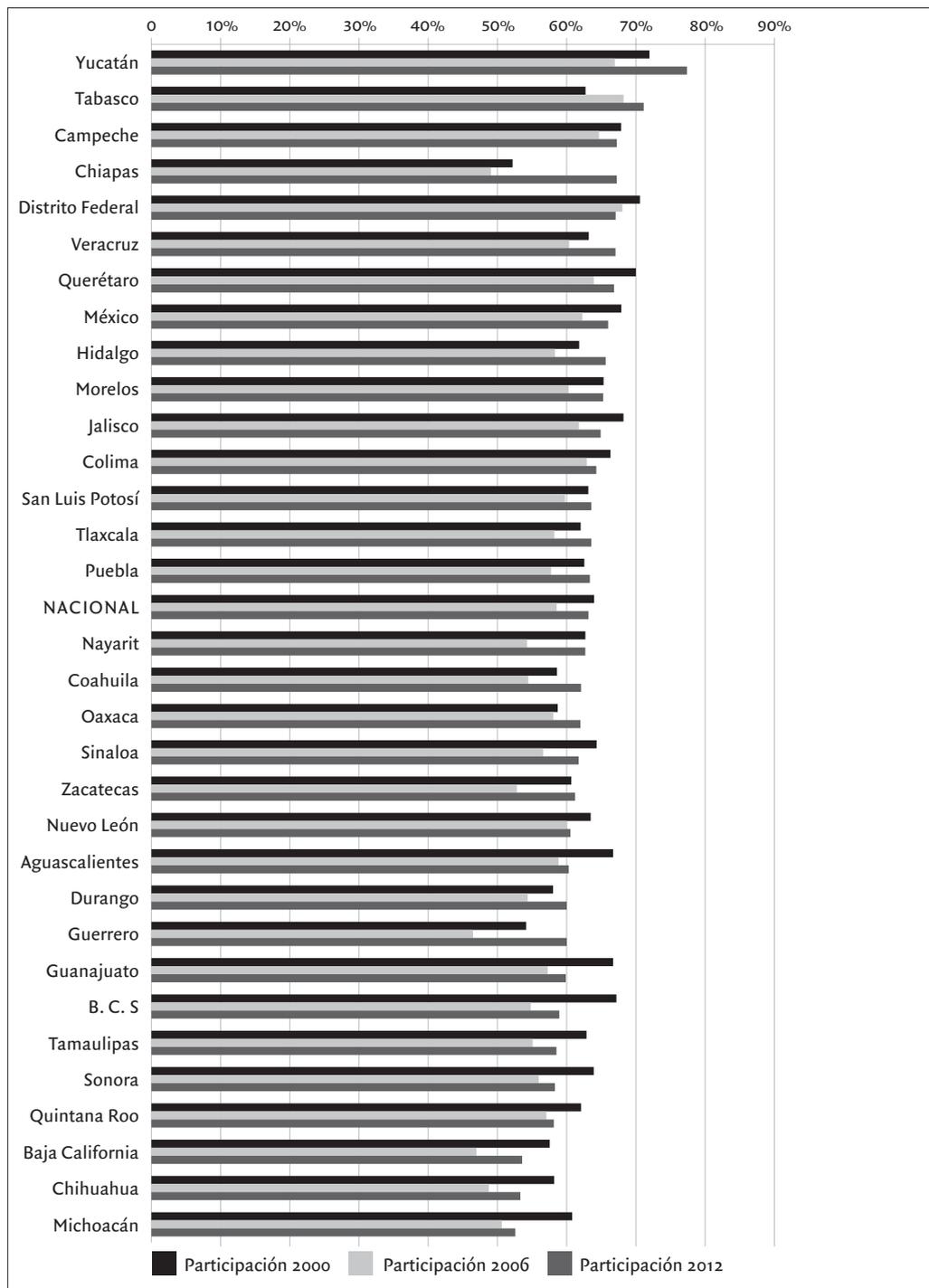
iv) Observadores electorales

Desde 1994, el IFE, en colaboración con la ONU, ha patrocinado el esfuerzo de observación electoral de distintas organizaciones ciudadanas a fin de otorgarle credibilidad y transparencia a la jornada electoral.⁴⁴ Como se puede ver en la siguiente tabla, en las elecciones federales de 2006 y 2012, el porcentaje de casillas con al menos un observador electoral se mantuvo prácticamente invariable (15.3 y 14.8%, respectivamente).

44 IFE, «La jornada electoral del 2 de julio de 2006» en *Elecciones Federales*, 2006.

Disponible en: http://issuu.com/luis_carlos_ugalde/docs/2.-cuaderno-rosa-sobre-la-jornada-electoral?mode=win dow&backgroundColor=%23222222 (consultado el 21 de septiembre de 2012)

GRÁFICA 7.3 PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2000-2012



Fuente: IFE, «Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012», Consultado en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

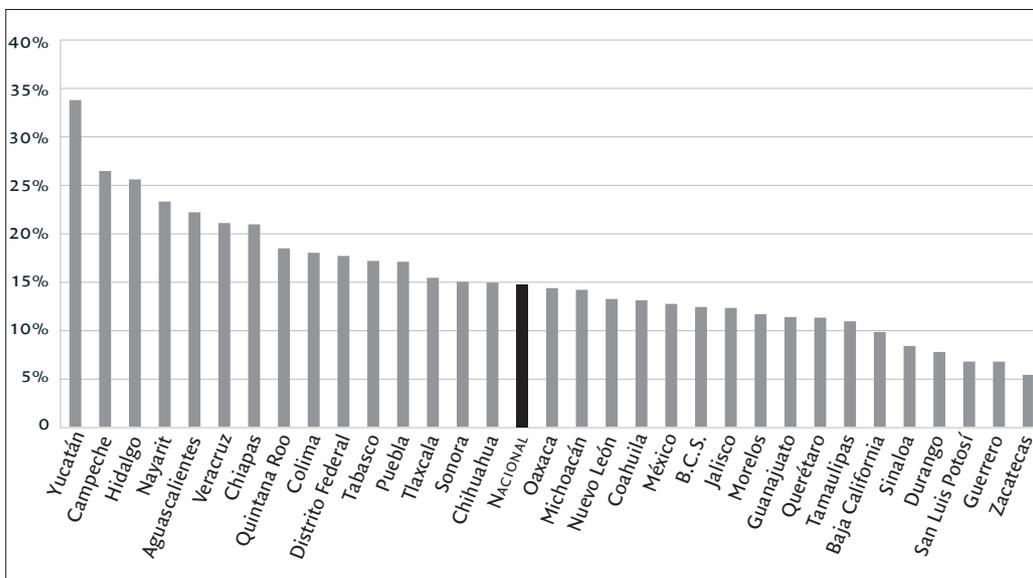
TABLA 7.5
PORCENTAJE DE CASILLAS CON OBSERVADORES ELECTORALES, 2006 – 2012

| | 2006 | 2012 |
|---|------|------|
| % Casillas con al menos un observador electoral | 15.3 | 14.8 |

Fuente: IFE, «Presencia de observadores electorales en las elecciones federales de 2000 a 2009», Consultado en: <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2009/indexB.htm>.

En el ámbito estatal, la participación ciudadana en términos de observación electoral tuvo mucha varianza. En algunos estados como Yucatán (33.9%), Campeche (26.5%) e Hidalgo (25.6%) más de una de cada cuatro casillas tuvieron uno o más observadores. Por otro lado, otras entidades como Zacatecas (5.4%), Guerrero (6.7%), San Luis Potosí (6.8%), Durango (7.7%) y Sinaloa (8.4%) tuvieron menos de un observador electoral por cada diez casillas (ver Gráfica 7.4).

GRÁFICA 7.4 CASILLAS CON OBSERVADORES ELECTORALES POR ENTIDAD, 2012



Fuente: IFE

v) Incidentes durante la jornada electoral

El día de la jornada electoral se presentan diversas situaciones que afectan el desarrollo de la elección. En promedio, los incidentes rondan los tres mil: 3,043 en 2000; 3,141 en 2006 y 3,654 en 2012 —lo que equivale a un aumento acumulado de 20% en este periodo. El aumento en el número de incidentes puede explicarse en parte por el incremento de 26% de casillas en el mismo periodo. Por otro lado, mientras que en

2000 se resolvieron casi la totalidad de los incidentes reportados (97.4%), esta cifra se redujo en los procesos electorales de 2006 y 2012 (57.4 y 44.8% respectivamente).

TABLA 7.6
INCIDENTES REGISTRADOS Y RESUELTOS EN LA ELECCIÓN FEDERAL (2000 – 2012)

| Incidentes | Incidentes registrados | Incidentes resueltos | Incidentes no resueltos |
|------------|------------------------|----------------------|-------------------------|
| 2000 | 3,043 | 2,964 | 79 |
| 2006 | 3,141 | 1,803 | 1,338 |
| 2012 | 3,654 | 1,639 | 2,015 |

Fuente: IFE, Elecciones Federales 2006. La Jornada Electoral del 2 de julio de 2006 (México, IFE. Faltan los datos de 2012)

Como se puede apreciar en la Tabla 7.7, la principal fuente de incidentes el día de la jornada electoral es que los electores voten sin aparecer en la lista nominal de electores o en las llamadas listas adicionales. Este tipo de incidentes representaron el 38.3% del total ocurrido durante la elección federal de 2012 y 39.3% en 2006. Otros incidentes recurrentes en 2012 fueron la ausencia de funcionarios de casilla (9.3%), condiciones climatológicas desfavorables (9%), propaganda dentro o fuera de la casilla (8.4%) y cambio de lugar de la casilla por causa justificada (8.3%). Entre los primeros cinco principales incidentes no hubo hechos de violencia.

TABLA 7.7
PRINCIPALES INCIDENTES REPORTADOS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL 2012

| INCIDENTE | 2000 | 2006 | 2012 |
|---|--|-------|-------|
| Algún elector sufraga sin aparecer en la lista nominal de electores o en las listas adicionales | No se presentó incidente | 1,235 | 1,401 |
| Ausencia prolongada o definitiva de algún funcionario de la mesa directiva una vez instalada la casilla | Suspensión temporal de la votación por mal clima | 183 | 341 |
| Suspensión temporal de la votación por mal clima | 14 | 857 | 332 |
| Propaganda partidaria en el interior o en el exterior de la casilla | 205 | 163 | 309 |
| Cambio de lugar de la casilla con causa justificada | 461 | - | 303 |
| Otros | 2,363 | 687 | 968 |
| Total | 3,043 | 3,141 | 3,654 |

Fuente: IFE, Elecciones Federales 2006. La Jornada Electoral del 2 de julio de 2006 (México, IFE, 2006 e IFE, Informe de resultados sobre funcionamiento del sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral (SIJE) 2012 (Consultado en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/CIPEF/docs/Actividad_344.pdf)

vi) Materiales electorales

La jornada electoral también requiere de diversos materiales, que van desde la documentación electoral como boletas y actas de casilla, hasta los cancelos y urnas para

recibir los votos. La documentación electoral aumentó 12.3% ente 2006 y 2012, de manera proporcional a la lista nominal de votantes. Por otro lado, los materiales electorales que no requieren resguardo —como cancelés, mamparas y urnas— han disminuido en las últimas dos elecciones presidenciales, toda vez que el IFE recicla materiales en la medida de lo posible.

TABLA 7.8
MATERIALES UTILIZADOS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

| MATERIALES ELECTORALES | 2000 | 2006 | % VARIACIÓN 2000-2006 | 2012 | % VARIACIÓN 2006-2012 |
|------------------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------------------|
| Boletas electorales | 184,927,770 | 220,967,375* | 19.5 | 248,036,580 | 12.3 |
| Actas electorales | 997,608 | 1,187,678 | 19.1 | | |
| Cancelés* | 115,171 | 49,168 | -57.3 | 35,194 | -28.4 |
| Líquido indeleble | 231,000 | 275,114 | 19.1 | 299,252 | 8.8 |
| Urnas | 345,513 | 319,313 | -7.6 | 270,296 | -15.4 |

Fuente: IFE



8. RESULTADOS ELECTORALES Y CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN

Hallazgos principales

- * En las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, los conteos preliminares (conteo rápido, PREP), así como los cómputos distritales fueron altamente precisos en comparación con el cómputo final de los votos que realiza el Tribunal Electoral.
- * Como resultado de la reforma electoral de 2007, la apertura de paquetes se multiplicó entre las elecciones para presidente de 2006 y 2012: pasó de 2.2% del total a 54.7%.
- * El recuento de los votos en la elección para presidente de 2012, igual que en 2006, mostró la imparcialidad de los funcionarios de casilla para contar los votos durante la jornada electoral. Aunque en 2006 el número de errores aritméticos fue mayor, su distribución fue aleatoria.
- * En elecciones presidenciales, los votos nulos se han mantenido relativamente constantes en los tres últimos procesos electorales.

Introducción

El punto culminante de los procesos electorales es la jornada electoral cuando los ciudadanos ejercen su derecho a elegir a los candidatos de su preferencia: diputados locales y federales, senadores, gobernadores, presidente de la República, entre otros. Una vez que cierran las casillas el día de la elección —a más tardar a las 18 horas— inicia la fase de escrutinio y cómputo de los votos. Ésta concluye semanas después, con la calificación de la elección y la declaración de presidente electo por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

i) Difusión de resultados electorales

El IFE cuenta con dos mecanismos preliminares de conteo que permiten conocer la tendencia de la votación en las horas siguientes al cierre de las casillas. Junto con los cómputos distritales, proveen de certidumbre y transparencia a la jornada electoral. Los instrumentos referidos son:

- * El conteo rápido
- * El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

a) Conteo rápido

Se refiere al ejercicio estadístico que se ha realizado en la elección para presidente

desde 1994. A partir de 2000, el IFE se encarga de su diseño e implementación. Este método pronostica tendencias con base en una muestra representativa de las casillas instaladas el día de la jornada electoral. Los resultados del conteo rápido tienen altos estándares científicos con grados de confianza cercanos al 100%.

TABLA 8.1
RESULTADOS DEL CONTEO RÁPIDO VS. CÓMPUTOS DISTRITALES
DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 2000-2012

| Candidato 2000 | PRONÓSTICO MÍNIMO 2000 (%) | PRONÓSTICO MÁXIMO 2000 (%) | CÓMPUTOS DISTRITALES 2000 (%) |
|--|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Vicente Fox Quezada (PAN/PVEM) | 41.7 | 45.3 | 43.43 |
| Francisco Labastida Ochoa (PRI) | 33.0 | 36.2 | 36.88 |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD/ PT/otros) | 15.7 | 17.7 | ND |
| Candidato 2006 | PRONÓSTICO MÍNIMO 2006 (%) | PRONÓSTICO MÁXIMO 2006 (%) | CÓMPUTOS DISTRITALES 2006 (%) |
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN) | 35.25 | 37.4 | 35.89 |
| Roberto Madrazo Pintado (PRI/PVEM) | 20.85 | 22.74 | 22.26 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 34.24 | 36.38 | 35.31 |
| Roberto Campa Cifrián (PANal) | 0.75 | 1.19 | 0.96 |
| Patricia Mercado Castro (PASC) | 2.40 | 3.13 | 2.7 |
| Candidato 2012 | PRONÓSTICO MÍNIMO 2012 (%) | PRONÓSTICO MÁXIMO 2012 (%) | CÓMPUTOS DISTRITALES 2012 (%) |
| Josefina Vázquez Mota (PAN) | 25.10 | 26.03 | 25.41 |
| Enrique Peña Nieto (PRI/PVEM) | 37.93 | 38.55 | 38.21 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 30.90 | 31.86 | 31.59 |
| Gabriel Quadri de la Torre (PANAL) | 2.27 | 2.57 | 2.29 |

Fuente: IFE, «Informe de Resultados de la Encuesta Nacional basada en actas de escrutinio y cómputo a fin de conocer las tendencias de los resultados de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos», Consultado en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/docs/InformeCotecorajulio2012.pdf.

IFE, «Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa», Consultado en: <http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html>

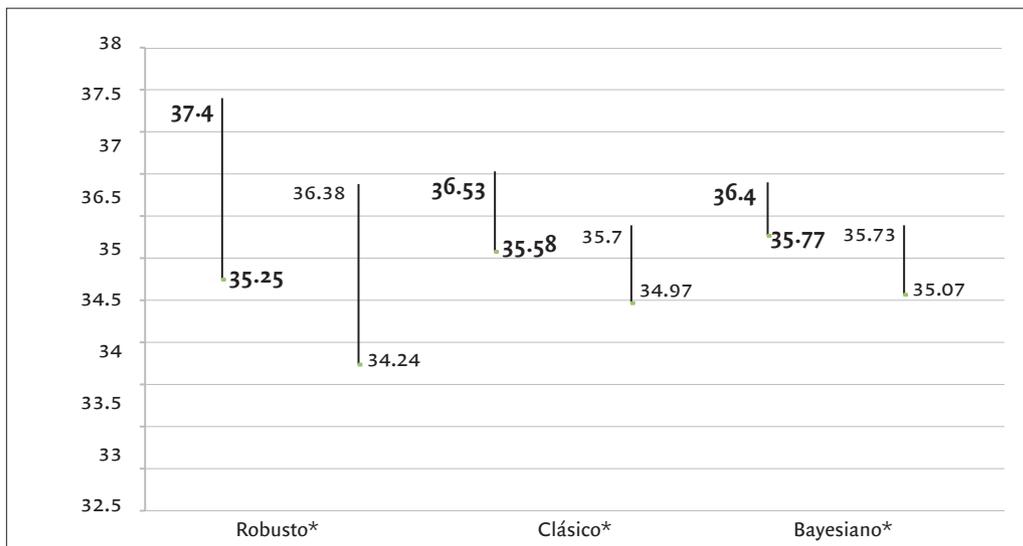
En 2012, el conteo rápido contó con las siguientes características:⁴⁵

- * Un Comité Técnico Asesor conformado por científicos con amplia experiencia y reconocimiento en el circuito académico.
- * Tres métodos de estimación para aumentar la certeza de sus resultados.
- * Una muestra de 7 mil 500 casillas de aproximadamente 143 mil instaladas en la jornada electoral.
- * Una precisión esperada de los resultados arrojados de +/- 0.5%.

45 IFE, Reporte de resultados del comité técnico del conteo rápido de las elecciones presidenciales de 2012. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/conteo-rapido.html (Consultado el 11 de enero de 2013)

A diferencia de la elección para presidente de 2012, la tendencia señalada por el conteo rápido de 2006 no pudo pronosticar el resultado final, a pesar de la precisión de sus estimaciones. Como se aprecia en la Gráfica 8.1, de los tres métodos usados en el conteo, en dos de ellos se superponían los intervalos de votación de los candidatos Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, quienes disputaban el primer lugar. Además, el tercer método mostraba sólo una pequeña ventaja de algunas décimas porcentuales en favor del candidato del PAN.

GRÁFICA 8.1 RANGO DE LOS ESTIMADORES DEL CONTEO RÁPIDO
SEGÚN TRES MODELOS ALTERNATIVOS, ELECCIÓN DE PRESIDENTE, 2006



* En oscuro se encuentran los datos para el PAN y en claro los del PRD

Fuente: IFE, Elecciones Federales. Encuestas y resultados electorales, México, IFE

b) Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

El PREP es un programa para generar transparencia sobre el proceso de escrutinio y cómputo de los votos la noche de la elección. Aunque puede marcar tendencias de la votación después de varias horas de funcionamiento, su objetivo principal es dar certeza a los ciudadanos y partidos políticos de que el escrutinio de los votos en las casillas y el llenado de actas de votación son confiables y transparentes. Los partidos utilizan el PREP para detectar inconsistencias, posibles irregularidades y proyectar resultados. En contraste, el conteo rápido sí busca dar una tendencia de los resultados electorales la noche de la elección, con base en una muestra representativa de las casillas electorales.

El PREP consiste en capturar y publicar los datos de las Actas de Escrutinio y

Cómputo que reciben las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del IFE localizadas alrededor del país. A fin de garantizar la integridad en el procesamiento de la información, la UNAM ha realizado auditorías que han resultado en certificaciones de su diseño.⁴⁶

TABLA 8.2
RESULTADOS DEL PREP VS. CÓMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL,
2000-2012

| Candidato 2000 | PREP 2000* | CÓMPUTOS DISTRITALES 2000 | DIFERENCIA |
|--|--------------|---------------------------|------------|
| Vicente Fox Quezada (PAN/PVEM) | 42.17 | 43.43 | -1.29 |
| Francisco Labastida Ochoa (PRI) | 35.78 | 36.88 | -1.1 |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD/PT/Otros) | 16.52 | ND | ND |
| Candidato 2006 | PREP 2006** | CÓMPUTOS DISTRITALES 2006 | DIFERENCIA |
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN) | 35.91 | 35.89 | 0.02 |
| Roberto Madrazo Pintado (PRI/PVEM) | 22.19 | 22.26 | -0.07 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 35.29 | 35.31 | -0.02 |
| Roberto Campa Cifrián (PANAL) | 0.97 | 0.96 | 0.01 |
| Patricia Mercado Castro (PASC) | 2.71 | 2.7 | 0.01 |
| Candidato 2012 | PREP 2012*** | CÓMPUTOS DISTRITALES 2012 | DIFERENCIA |
| Enrique Peña Nieto (PRI/PVEM) | 38.15 | 38.21 | -0.06 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 31.64 | 31.59 | 0.05 |
| Gabriel Quadri de la Torre (PANAL) | 2.3 | 2.29 | 0.01 |
| Josefina Vázquez Mota (PAN) | 25.4 | 25.41 | -0.01 |

* Con 93% de las actas computadas.

** Con 98.45% de las actas computadas.

*** Con 98.95% de las actas computadas.

Fuente: IFE, «Informe de Resultados de la Encuesta Nacional basada en actas de escrutinio y cómputo a fin de conocer las tendencias de los resultados de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos», Consultado en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/docs/InformeCotecora1julio2012.pdf.

IFE, «Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa», Consultado en: <http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html>

c) Cómputos distritales

«El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza cada uno de los 300 consejos distritales del país de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas en cada uno de los distritos electorales».⁴⁷ En las elecciones federales de 2012, los cómputos iniciaron el miércoles 4 de julio y concluyeron una semana después, el domingo 8 de julio.

46 IFE, Criterios para la captura de datos de acuerdo a la información contenida en cada tipo de Acta de Escrutinio y Cómputo de Casilla (Identificador de casilla, votos y horas). Disponible en: <http://ife.org.mx/informacion-relevante.html> (consultado el 11 de enero de 2013)

47 IFE, Encuestas y Resultados Electorales, México, 2006, p. 55

TABLA 8.3
RESULTADOS DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES VS. EL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN
PRESIDENCIAL, 2000-2012

| Candidato 2000 | CÓMPUTOS DISTRITALES 2000 | CÓMPUTO FINAL 2000 | DIFERENCIA |
|--|------------------------------|-----------------------|------------|
| Vicente Fox Quezada (PAN/PVEM) | 43.43 | 42.5 | 0.93 |
| Francisco Labastida Ochoa (PRI) | 36.88 | 36.1 | 0.78 |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD/PT/Otros) | ND | 16.6 | ND |
| Candidato 2006 | CÓMPUTOS DISTRITALES 2006 | CÓMPUTO FINAL 2006 | DIFERENCIA |
| Felipe Calderón Hinojosa (PAN) | 35.89 | 35.89 | 0 |
| Roberto Madrazo Pintado (PRI/PVEM) | 22.26 | 22.23 | 0.03 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 35.31 | 35.33 | -0.02 |
| Roberto Campa Cifrián (PANAL) | 0.96 | 0.96 | 0 |
| Patricia Mercado Castro (PASC) | 2.7 | 2.71 | 0.01 |
| Candidato 2012 | CÓMPUTOS DISTRITALES 2012 | CÓMPUTO FINAL 2012 | DIFERENCIA |
| Josefina Vázquez Mota (PAN) | 25.41 | 25.39 | 0.02 |
| Enrique Peña Nieto (PRI/PVEM) | 38.21 | 38.21 | 0 |
| Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/MC) | 31.59 | 31.61 | -0.02 |
| Gabriel Quadri de la Torre (PANAL) | 2.29 | 2.29 | 0 |

Fuente: IFE, «Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa», Consultado en: <http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html> TEPJF. «Emite TEPJF dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo», Consultado en: <http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/emite-TEPJF-dictamen-computo-final-declaracion-validez-del-proceso-electoral-y-declar>

ii) Recuento de paquetes electorales

La certidumbre del conteo de los votos es fundamental para mantener una democracia electoral saludable. Esto se ha buscado con las diversas reformas a la ley electoral desde la década de los noventa. Sin embargo, la elección para presidente de 2006 generó polémica: el COFIPE era poco flexible ante la petición de los partidos para abrir paquetes electorales a fin de realizar un recuento de los sufragios. Antes de 2007, la ley electoral establecía en su artículo 246 las siguientes causales para recuentos de paquetes electorales:

- * Cuando los resultados del acta que tenga el Consejo Distrital no coincida con el resultado del acta que contiene el expediente de la casilla.
- * Cuando se detecte en las actas alteraciones evidentes que generen una duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla.
- * Cuando el acta no se encuentre en el expediente de la casilla ni en poder del presidente del Consejo.

Uno de los propósitos de la reforma electoral de 2007 fue incrementar la certidumbre del conteo de los votos. Para ello se agregaron tres causales de apertura de paquetes electorales en un nuevo artículo 295 (ver Tabla 8.4):

- * Cuando existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena del quien lo solicite.
- * El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primer y el segundo lugar en votación.
- * Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido (las famosas casillas zapato).

Asimismo, el Consejo Distrital realizará el recuento total de los votos emitidos en un distrito cuando la diferencia entre el posible ganador de una elección y el candidato que haya obtenido el segundo lugar en la votación sea igual o menor al uno por ciento.

- * Lo que se recuente durante los cómputos distritales no podrá ser recontado nuevamente por el TEPJF.
- * Los errores en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

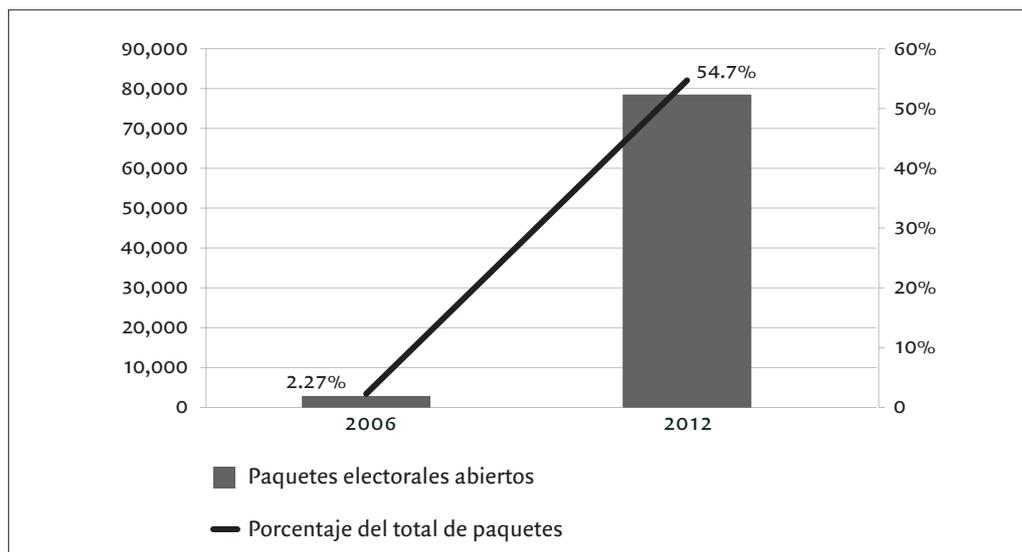
TABLA 8.4
CAUSALES PARA APERTURA DE PAQUETES ELECTORALES
DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

| ANTES DE LA REFORMA (ART. 247) | A PARTIR DE LA REFORMA (ART. 295) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cuando los resultados del acta que tenga el Consejo Distrital no coincida con el resultado del acta que contiene el expediente de la casilla. • Cuando se detecte en las actas alteraciones evidentes que generen una duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla. • Cuando el acta no se encuentre en el expediente de la casilla ni en poder del presidente del Consejo. | <p>Mismas causas que antes, pero además cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena del quien lo haya solicitado; • El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y • Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido. |

Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, 2007 y 2008

Como consecuencia de la reforma electoral de 2007, la apertura de paquetes electorales se multiplicó en 2012 en relación con la elección presidencial del 2006. Como se observa en la Gráfica 8.2, el número total aumentó de 2,864 (2.27%) a 78,469 (54.7%).

GRÁFICA 8.2 APERTURA DE PAQUETES ELECTORALES, 2012 VS. 2006



iii) Precisión de los instrumentos para estimar y difundir resultados electorales

Como se puede observar en la Tabla 8.5, los tres mecanismos de estimación y difusión de resultados que utilizó el IFE en 2012 y 2006: PREP, conteo rápido y cómputos distritales fueron muy precisos respecto al cómputo final que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuando se comparan con 2000 (Tabla 8.8), es evidente que la precisión de los estimadores se ha incrementado hasta llegar a un punto en el cual es muy difícil ser más preciso.

TABLA 8.5
DIFERENCIA ENTRE EL CÓMPUTO FINAL Y EL RESTO DE LOS MECANISMOS
DE CONTEO DE VOTOS EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE 2012

| CANDIDATO | PRECISIÓN DEL PREP | PRECISIÓN DEL CONTEO RÁPIDO* | PRECISIÓN DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES |
|-----------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Josefina Vázquez Mota | -0.01 | Dentro del intervalo | -0.02 |
| Enrique Peña Nieto | 0.06 | Dentro del intervalo | 0.00 |
| Andrés Manuel López Obrador | -0.03 | Dentro del intervalo | 0.02 |
| Gabriel Quadri de la Torre | -0.01 | Dentro del intervalo | 0.00 |

*En la precisión del conteo rápido se estimó si el resultado del cómputo final estaba incluido dentro de los tres intervalos de confianza de los tres métodos utilizados.

Fuente: IFE, «Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/ y TEPJF

TABLA 8.6
DIFERENCIA ENTRE EL CÓMPUTO FINAL Y EL RESTO DE LOS MECANISMOS
DE CONTEO DE VOTOS EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE 2006

| CANDIDATO | PRECISIÓN DEL PREP | PRECISIÓN DEL CONTEO RÁPIDO* | PRECISIÓN DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES |
|-----------------------------|--------------------|--|---------------------------------------|
| Felipe Calderón Hinojosa | -0.02 | Dentro del intervalo | 0 |
| Roberto Madrazo Pintado | 0.04 | Fuera del intervalo del método clásico | -0.03 |
| Andrés Manuel López Obrador | 0.04 | Dentro del intervalo | 0.02 |
| Roberto Campa Cifrián | -0.01 | Dentro del intervalo | 0 |
| Patricia Mercado | 0.00 | Dentro del intervalo | 0.01 |

*En la precisión del conteo rápido se estimó si el resultado del cómputo final estaba incluido dentro de los tres intervalos de confianza de los tres métodos utilizados.

Fuente: IFE, «Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/ y TEPJF

TABLA 8.7
DIFERENCIA ENTRE EL CÓMPUTO FINAL Y EL RESTO DE LOS MECANISMOS
DE CONTEO DE VOTOS EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE 2000

| CANDIDATO | PRECISIÓN DEL PREP | PRECISIÓN DEL CONTEO RÁPIDO* | PRECISIÓN DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------------------|
| Vicente Fox Quesada | 0.33 | Dentro del intervalo | -0.93 |
| Francisco Labastida Ochoa | 0.32 | Fuera del intervalo del método clásico | -0.78 |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano | 0.08 | Dentro del intervalo | ND |

*En la precisión del conteo rápido se estimó si el resultado del cómputo final estaba incluido dentro de los tres intervalos de confianza de los tres métodos utilizados.

Fuente: IFE, «Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/ y TEPJF

iv) Votos nulos

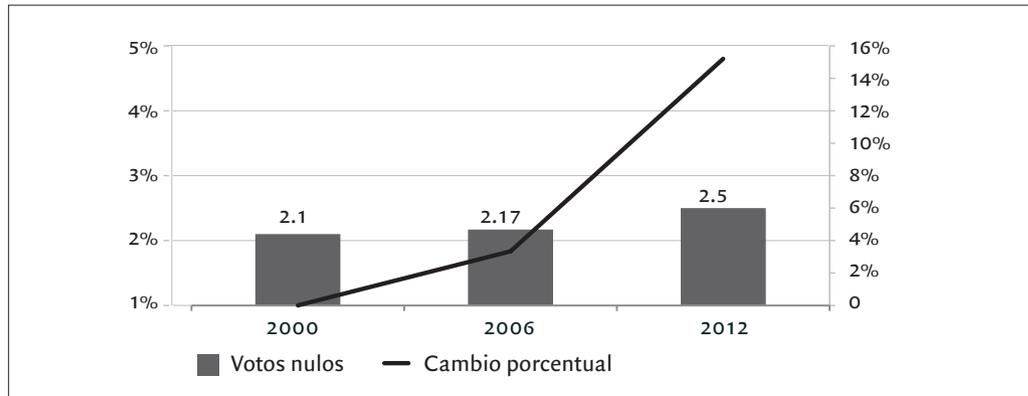
Los votos nulos han adquirido relevancia en la deliberación pública principalmente por las campañas que organizaciones de la sociedad civil han impulsado en su favor. Los patrocinadores de esta iniciativa sostienen que el «voto en blanco» representa «un acto de protesta [...] un mensaje ciudadano de desilusión y hartazgo dirigido a los políticos de todos los partidos».⁴⁸

Sin embargo, a pesar de este activismo, el porcentaje total de votos nulos en elecciones para presidente se ha mantenido relativamente estable en los tres últimos procesos electorales para presidente. Entre 2000 y 2006, éste apenas se incre-

48 Benito Nacif, «El problema con el voto en blanco», *Excélsior*, Secc. Opinión del experto, 11 de junio de 2009.

mentó marginalmente (0.07%) y entre 2006 y 2012 registró un aumento total de 0.33%. En cuanto a su crecimiento porcentual, sólo entre la elección de 2006 y 2012 se registró un aumento significativo de 15.2%.

GRÁFICA 8.3 VOTOS NULOS EN ELECCIONES PARA PRESIDENTE, 2000-2012



Fuente: IFE, «Estadísticas y resultados electorales», Consultado en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/



9. VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO*⁴⁹

Hallazgos principales

- * A pesar del esfuerzo de promoción que ha realizado el IFE, los votos de los mexicanos residentes en el extranjero han representado una fracción mínima del universo de los mexicanos que radican fuera del país: en 2006 votaron 32,632 ciudadanos y en 2012 lo hicieron 40,737. La variación porcentual fue de 24.83%.
- * En las dos elecciones en las que ha sido instrumentado, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha representado menos del 0.01% en comparación con la votación efectiva emitida desde territorio nacional.
- * Estados Unidos ha sido el principal país de origen de los votos sufragados desde el extranjero; en 2006 representó un 87% del total de votos emitidos, mientras que en 2012, los votos provenientes de ese país significaron un 72% de los votos enviados desde el exterior.⁵⁰
- * Los distritos de los cuales proceden la mayoría de los votantes presentan un alto índice de desarrollo humano, tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2012.
- * En las dos votaciones desde el extranjero, los candidatos del PAN han obtenido la mayor cantidad de sufragios (57.40% en 2006 y 42.17% en 2012); el candidato de las izquierdas ha logrado la segunda posición (33.47% y 39%) y el candidato de la coalición PRI-PVEM ha quedado en tercer sitio, aunque casi cuadruplicó su proporción de votos en 2012 en comparación con 2006 (4.10% y 15.6%, respectivamente).
- * Aunque el costo del voto en el extranjero se ha reducido como proporción del presupuesto del IFE, su costo aún es elevado.

Introducción

El derecho al ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero es tan reciente como la elección presidencial de 2006. Hasta su aprobación por el Congreso en 2005, se habían presentado 18 iniciativas desde 1998. Aunque su instrumenta-

49 Lector externo: Francisco Guerrero

50 Con respecto al origen de los votos, si bien hay una alta concentración en Estados Unidos, los mexicanos que viven en otros lugares registran una tasa de participación 20% superior (84.18%) a la de los residentes en el país norteamericano (64.38%) en la elección de 2012. Cabe subrayar, además, que cuando se compara la evolución de las tasa de participación en 2012 con respecto de 2006, se observa un retroceso en la participación de los electores que residen en Estados Unidos (cayó de 79.23% a 64.38%). En contraste, se advierte un ligero avance por parte de los ciudadanos mexicanos que viven en otros países y regiones del mundo.

ción ha tenido lugar apenas en dos elecciones presidenciales, es posible aportar algunos datos que arrojan luz sobre su magnitud y eficiencia en materia presupuestal, de organización y de participación electoral. Asimismo, se presentan los resultados electorales del voto en el extranjero en las elecciones de 2006 y 2012.

i) Proceso electoral en el extranjero

El proceso electoral para el ejercicio del voto desde el extranjero consta de seis fases (ver Diagrama 1):

- * Envío de solicitudes para inscribirse en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
- * Recepción de las solicitudes y elaboración de la lista nominal. En esta fase, los ciudadanos inscritos en la lista del extranjero son dados de baja de la lista nominal en territorio nacional.
- * Envío del Paquete Electoral Postal (PEP) a la dirección en el extranjero que el ciudadano proporcionó.⁵¹
- * Recepción del PEP, en donde se encuentra la boleta electoral, en la cual se marca el emblema del partido político o de la coalición del candidato en la boleta electoral.
- * Una vez marcada la boleta, se lleva a la oficina postal para su envío en el sobre señalado.
- * Recepción y escrutinio del voto, antes del día de la jornada en territorio nacional.

En la elección de 2006, el IFE recibió 56,295 solicitudes de inscripción a la lista nominal. De ese total, 40,876 fueron aprobadas y 32,632 fueron votos efectivos; es decir, 79.8% de la lista nominal de residentes en el extranjero votaron en la elección para presidente en 2006.

En 2012, el número de solicitudes aumentó 9.9%; pasó de 56,295 a 61,869. El aumento fue aún mayor en el número de solicitudes aprobadas que, finalmente, formaron la lista nominal de residentes en el extranjero: fueron aprobadas 59,119 solicitudes y sólo se rechazaron 2,825,⁵² mientras que en 2006 se aprobaron 40,876

51 En 2012, el paquete incluyó la Boleta Electoral, dos sobres, un sobre votos pequeño color café en el cual debe introducirse la boleta electoral una vez elegido al candidato de preferencia, y un sobre postal de mayor tamaño color blanco con etiquetas de porte pagado; además de un instructivo con la explicación del procedimiento de cómo votar; un cuadernillo y un DVD con las propuestas y plataformas de los candidatos a la presidencia. Adicionalmente se incluyó un portarretratos como obsequio.

52 IFE, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, IFE, 2006 e IFE, *Información sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Informe final*, México, IFE, 2012.

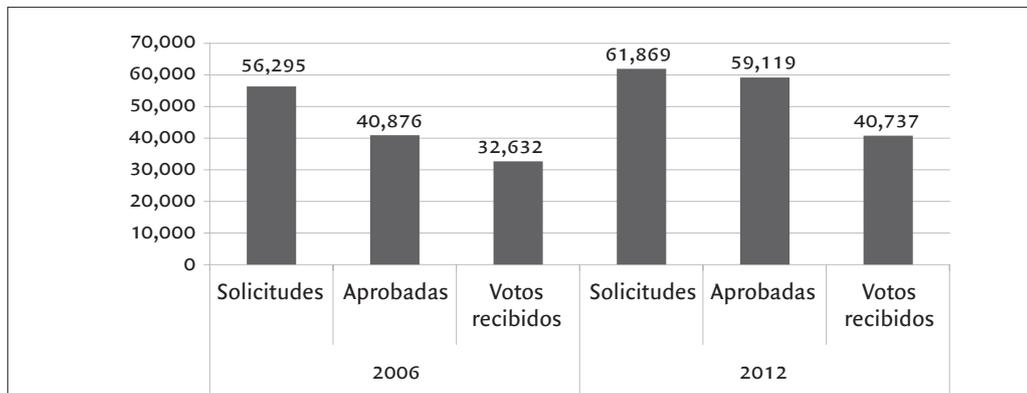
DIAGRAMA 9.1 PROCESO ELECTORAL PARA EL VOTO EN EL EXTRANJERO



Fuente: elaboración propia con con datos del IFE (2006), Informe sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero (México: IFE)

solicitudes y se rechazaron 14,419 (el índice eficacia de inscripción pasó de 72.6% de las solicitudes en 2006 a 95.5% en 2012). En los comicios de 2006, 32,632 ciudadanos votaron de un total de 40,876 ciudadanos inscritos en la lista nominal; mientras que en 2012, 40,737 ciudadanos ejercieron su derecho político de un total de 59,115 mexicanos inscritos en la lista nominal de electores en el extranjero.

GRÁFICA 9.1 SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN A LA LISTA NOMINAL
US. SOLICITUDES APROBADAS VS. VOTOS RECIBIDOS



Fuente: IFE, Información sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Informe final, 2012.

ii) Participación y origen del voto en el extranjero

Como muestra la Tabla 9.1, la gran mayoría de los sufragios de mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones de 2006 y 2012, tiene origen en Estados Unidos— 86.8% y 72.6%, respectivamente. Del resto del mundo, en la elección de 2006, el porcentaje de votos recibidos fue de 13.2%, y en los comicios de 2012, de 27.4%. Cabe subrayar que cuando se compara la evolución de las tasa de participación en 2012 con respecto de 2006, se observa un retroceso en la participación de los electores que residen en Estados Unidos. En contraste, se advierte un ligero avance por parte de los ciudadanos mexicanos que viven en otros países y regiones del mundo.

Otros países que han ocupado los primeros lugares de origen de voto desde el extranjero son Canadá, que en la elección federal de 2012 tuvo un porcentaje de 5.38 del total de votos emitidos, España con 5.35%, Alemania con 2.92% y Francia con 2.93%.

TABLA 9.1
PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DEL VOTO DESDE EL EXTRANJERO 2006-2012

| ELECCIÓN 2006 | | | ELECCIÓN 2012 | | |
|----------------|----------------|------------|----------------|----------------|------------|
| PAÍS DE ORIGEN | VOTOS EMITIDOS | PORCENTAJE | PAÍS DE ORIGEN | VOTOS EMITIDOS | PORCENTAJE |
| Estados Unidos | 28,335 | 86.80% | Estados Unidos | 29,539 | 72.60% |
| España | 1,108 | 3.40% | Canadá | 2,200 | 5.40% |
| Canadá | 823 | 2.50% | España | 2,186 | 5.40% |
| Reino Unido | 428 | 1.30% | Francia | 1,194 | 2.90% |
| Alemania | 368 | 1.10% | Alemania | 1,187 | 2.90% |
| Francia | 309 | 0.90% | Reino Unido | 883 | 2.20% |
| Suiza | 151 | 0.50% | Australia | 306 | 0.80% |
| Italia | 137 | 0.40% | Brasil | 186 | 0.50% |
| Países Bajos | 80 | 0.20% | Argentina | 146 | 0.40% |
| Chile | 70 | 0.20% | Bélgica | 136 | 0.30% |

Fuente: IFE.

iii) Origen de los votantes en México

Así como los Estados Unidos es el principal origen del voto de mexicanos en el extranjero, los distritos electorales nacionales de los cuales proceden los votantes pertenecen a zonas metropolitanas como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, lugares con altos niveles de ingreso, como muestran los índices de desarrollo humano de los municipios y delegaciones a los que éstos pertenecen.

TABLA 9.2
PRINCIPALES DISTRITOS ELECTORALES DE LAS CREDENCIALES DE ELECTOR
DE AQUÉLLOS QUE SUFRAGARON DESDE EL EXTRANJERO EN 2012

| DISTRITO ELECTORAL | CABECERA MUNICIPAL O DELEGACIONAL | ENTIDAD FEDERATIVA | TOTAL DE VOTOS | ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO * |
|--------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|
| 15 | Benito Juárez | Distrito Federal | 1,107 | .9136 |
| 26 | La Magdalena Conteras | Distrito Federal | 761 | .8417 |
| 5 | Tlalpan | Distrito Federal | 731 | .8588 |
| 10 | Miguel Hidalgo | Distrito Federal | 697 | .8788 |
| 24 | Coyoacán | Distrito Federal | 639 | .8809 |
| 1 | Santa Catarina | Nuevo León | 540 | .8129 |
| 23 | Coyoacán | Distrito Federal | 482 | .8809 |
| 10 | Monterrey | Nuevo León | 475 | .8486 |
| 17 | Cuajimalpa de Morelos | Distrito Federal | 454 | .8398 |
| 15 | Tlalnepantla de Baz | Estado de México | 430 | .8403 |
| 1 | Cuernavaca | Morelos | 422 | .8611 |
| 8 | Guadalajara | Jalisco | 413 | .8258 |
| 12 | Cuauhtémoc | Distrito Federal | 402 | .8671 |
| 6 | Zapopan | Jalisco | 399 | .8398 |
| 10 | Zapopan | Jalisco | 381 | .8398 |

* Está compuesto del promedio de los índices de salud, educación e ingreso que construye la PNUD, se publicó en 2004.

Fuente: IFE y PNUD, 2012.

Llama la atención que los cinco distritos con mayor votación de 2006 fueron los mismos que en 2012: distritos con un índice de desarrollo humano (IDH) alto según el PNUD. No obstante, en 2006 aparecen algunos distritos que atrajeron muchos votos con un índice relativamente menor (por ejemplo, el distrito 16 de Michoacán, Jiquilpan, que fue el sexto distrito que más votantes capturó aquel año). La siguiente tabla presenta la información para 2006.

TABLA 9.3
PRINCIPALES DISTRITOS ELECTORALES DE LAS CREDENCIALES DE ELECTOR
DE AQUÉLLOS QUE SUFRAGARON DESDE EL EXTRANJERO EN 2006

| DISTRITO ELECTORAL | CABECERA MUNICIPAL O DELEGACIONAL | ENTIDAD FEDERATIVA | TOTAL DE VOTOS | ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO * |
|--------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|
| 15 | Benito Juárez | Distrito Federal | 653 | .9136 |
| 26 | La Magdalena Conteras | Distrito Federal | 521 | .8417 |
| 5 | Tlalpan | Distrito Federal | 468 | .8588 |
| 10 | Miguel Hidalgo | Distrito Federal | 428 | .8788 |
| 24 | Coyoacán | Distrito Federal | 417 | .8809 |
| 16 | Jiquilpan | Michoacán | 410 | .7805 |
| 23 | Jerez de García Salinas | Zacatecas | 393 | .7999 |

| | | | | |
|----|-----------------------|-----------------|-----|-------|
| 10 | Tepatitlán de Morelos | Jalisco | 373 | .7858 |
| 17 | Guadalajara | Jalisco | 333 | .8258 |
| 15 | Autlán de Navarro | Jalisco | 313 | .7911 |
| 1 | Tijuana | Baja California | 309 | .8339 |
| 8 | Uriangato | Guanajuato | 308 | .7786 |
| 12 | Cuernavaca | Morelos | 301 | .8611 |
| 6 | Puruándiro | Michoacán | 300 | .7333 |
| 10 | Zapopan | Jalisco | 296 | .8398 |

* Está compuesto del promedio de los índices de salud, educación e ingreso que construye la PNUD, se publicó en 2004.
Fuente: IFE y PNUD, 2012.

Que los cinco distritos electorales con mayor número de votantes sean de alto nivel de desarrollo humano parece poner en duda la eficacia para cumplir el objetivo original que se planteó en los años noventa del siglo XX para organizar el voto desde el extranjero: abrir las puertas de la participación política a los migrantes mexicanos que habían salido de México por falta de oportunidades. Quizá el voto en el extranjero sí haya abierto esas puertas, pero quienes las han aprovechado más son quizá profesionistas o estudiantes que radican fuera del país. Ello podría explicar el patrón de votación desde el extranjero en 2006 y 2012, como se muestra en la siguiente sección.

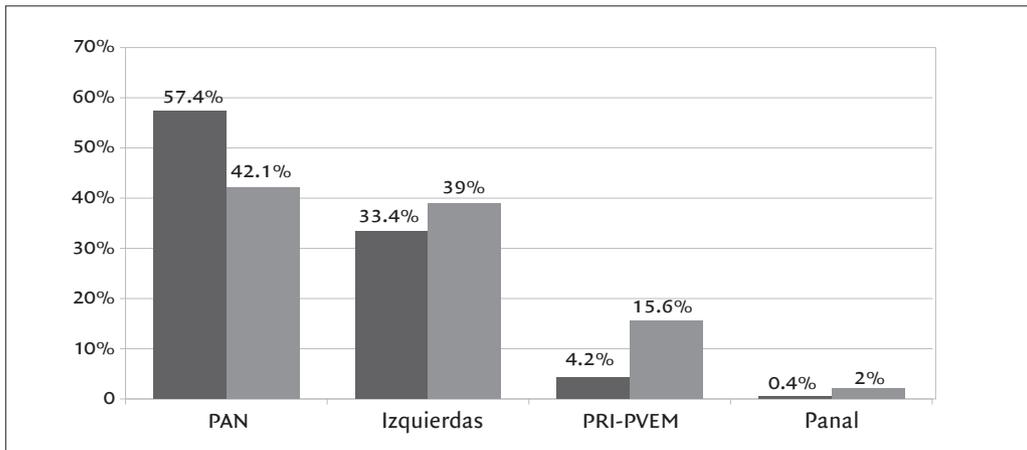
iv) Resultados electorales

El PAN obtuvo una amplia mayoría del sufragio en las dos elecciones: 57.40% en 2006 y 42.17% en 2012. El PRD se situó en segundo lugar con 33.47% en 2006, mientras que en 2012 obtuvo un 39%, y en tercer lugar se ubicó el candidato del PRI, que en la elección de 2006 obtuvo un 4.2%, y en 2012 creció casi diez puntos porcentuales, obteniendo un 15.62%. Se trata del mayor aumento de todos los candidatos (más de 10% entre ambas elecciones). En último lugar quedó el candidato del PANAL: con apenas 0.4% de la votación en 2006 y con 2% en 2012.

v) Presupuesto del voto en el extranjero

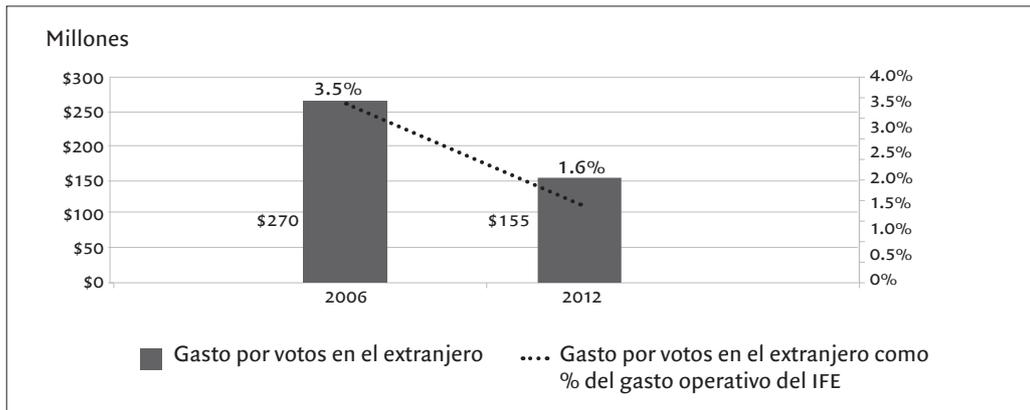
El presupuesto ejercido del voto en el extranjero fue de 270.3 millones de pesos en 2006, equivalente a 3.5% del presupuesto operativo del IFE en ese mismo año. Aunque menor frente al total que costaron las elecciones, su instrumentación costó más de ocho mil pesos por cada voto sufragado (ver Gráfica 9.4). En 2012, el presupuesto asignado a este programa disminuyó significativamente; el autorizado fue de 203 millones de pesos, del cual se ejercieron 155.2 millones de pesos, lo que representó 1.6% del presupuesto operativo del Instituto.

GRÁFICA 9.2 VOTACIÓN DESDE EL EXTRANJERO, 2006 VS. 2012



Fuente: IFE, Informe final de resultados, VMRE 2012.

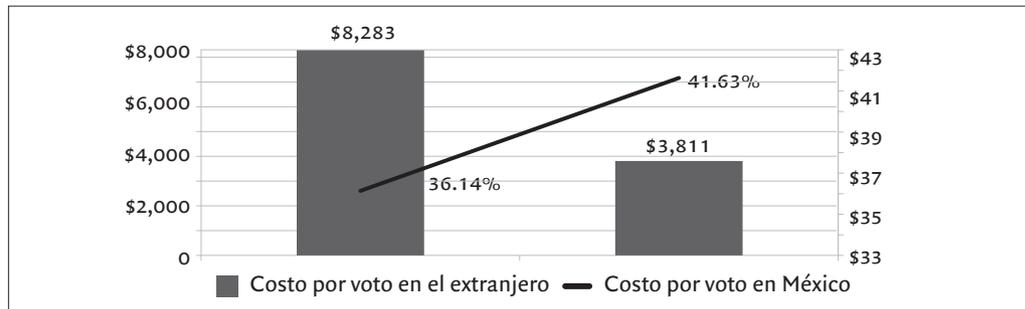
GRÁFICA 9.3 PRESUPUESTO EJERCIDO PARA EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO, 2006 VS. 2012



Fuente: Dato suministrado por la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero, de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Aunque el gasto destinado al voto en el extranjero disminuyó en 54% entre 2012 y 2006, el reto aún es grande: cada voto en el extranjero costó, en 2012, más de 90 veces que el realizado dentro del país; en 2006 este costo fue 230 veces más (ver Gráfica 9.4), si se usa como base el presupuesto que el IFE destina a organizar los procesos electorales federales.

GRÁFICA 9.4 COSTO POR VOTO EN TERRITORIO NACIONAL
US. RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, 2006-2012



Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, IFE.

TABLA 9.4
COSTO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO Y EN MÉXICO, 2006 VS. 2012

| AÑO | 2006 | 2012 | DIFERENCIA % |
|--|-----------------|-----------------|--------------|
| Presupuesto destinado al voto en el extranjero | \$270,300,000 | \$155,200,000 | -42.6% |
| Votos emitidos en el extranjero | 32,632 | 40,714 | 24.8% |
| Costo por voto en el extranjero | \$8,283.28 | \$3,811.96 | -54.0% |
| Gasto operativo del IFE | \$7,721,039,113 | \$9,811,391,491 | 27.1% |
| Presupuesto voto extranjero como % del gasto operativo del IFE | 3.50% | 1.58% | -54.8% |
| Votos emitidos en México | 41,757,063 | 50,282,439 | 20.4% |
| Presupuesto ejercido en organización de los procesos electorales | \$1,509,008,062 | \$2,093,361,282 | 38.7% |
| Costo por voto en México | \$36.14 | \$41.63 | 15.2% |

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, IFE

El presupuesto asignado al voto en el extranjero en 2012 fue menor que en 2006 porque, en esta ocasión, el IFE se valió de nuevas estrategias de promoción del voto, mediante el uso de nuevas tecnologías de difusión como redes sociales. Adicionalmente, a diferencia de 2006, no se adquirieron tiempos en radio y televisión en Estados Unidos, lo que hubiera significado un incremento en los costos de este proceso. Asimismo, se simplificó el proceso de inscripción y se hizo un esfuerzo por hacer más eficientes los procesos administrativos y operativos, en un afán por incrementar la participación.

Entre estas medidas adoptadas en la pasada experiencia del sufragio desde el exterior, destaca la contratación de consultores para que consulados de Estados Unidos apoyaran y orientaran al connacional en el llenado de su solicitud de inscripción a la lista nominal de electores. De igual forma, a diferencia de la elección de 2006, se suprimió el comprobante de domicilio como requisito de inscripción a la lista mencionada, y se permitió el uso de la credencial o3 para el sufragio desde el exterior.

vi) Problemas que persisten en el voto de los residentes en el extranjero

Las dos experiencias de sufragio desde el extranjero en elecciones federales, han presentado ciertos problemas que es importante mencionar. Los actores han identificado una problemática con el proceso de credencialización, ya que los connacionales tienen que venir al territorio nacional a realizar el trámite, con los inconvenientes para los mexicanos que trabajan y radican en otros países.

Un problema que existió en 2006 fue la exigencia de que los mexicanos presentaran un comprobante de su domicilio en el extranjero, lo que pudo haber reducido los incentivos para solicitar la inscripción a la lista nominal de residentes en el extranjero. Asimismo, en 2006, estos ciudadanos debían pagar el envío de la solicitud de inscripción al padrón electoral y no todos estaban dispuestos a incurrir en esos costos (entre 12 y 16 dólares por envío). En 2012, el IFE cubrió este gasto para incentivar la participación. El sistema de envío postal del voto genera ciertos problemas. Uno de ellos es que varios paquetes electorales fueron devueltos al IFE porque los ciudadanos a quienes estaban destinados no los recogían en las oficinas postales correspondientes. El 2012, fueron devueltos 9,333 paquetes electorales desde el extranjero.⁵³ El correo postal certificado ha dejado de existir en diversos países y los plazos señalados en la ley, están lejos de poder cumplirse a través de los convenios con el Servicio Postal Mexicano que a su vez, lo hace con la Unión Postal Universal.

La mayor parte de los problemas están relacionados con el sistema de votación y la participación de los residentes en el extranjero. La principal preocupación es por hacer más eficiente el sistema de votación de modo que siga siendo confiable, pero llegue a más personas y lo haga reduciendo los costos actuales.



53 Información obtenida de los comentarios realizados a una versión anterior por los invitados a las mesas de discusión.

10. JUSTICIA ELECTORAL

Hallazgos principales

- * Se observa un incremento progresivo y significativo en la interposición de procedimientos sancionadores durante los procesos electorales federales: pasaron de 358 en 2000 a 805 en 2006 y a 1,570 en 2012.
- * La mayoría de la quejas presentadas en 2012 se relacionan con actos anticipados de campaña o precampaña, propaganda política, acceso a medios, exceso de gastos de partidos, promoción personalizada y violación del principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos.
- * En 2006, los principales motivos de queja fueron por propaganda contradictoria a la normativa electoral, violación de la neutralidad de servidores públicos, propaganda denigratoria, actos anticipados de campaña y coacción del voto.
- * En 2006, sólo 10% de los quejas fueron fundadas; en 2012, el 26% lo fue (por la vía ordinaria). En el caso de las quejas resueltas por la vía especial del proceso electoral 2011-2012, 25% habían sido fundadas hasta enero de 2013.
- * En el caso de las quejas de fiscalización del proceso electoral 2011-2012, sólo dos de los 285 casos habían sido declarados fundados hasta octubre de 2012.
- * Algunas causas que pueden explicar el crecimiento de las quejas en materia electoral son:
 - El mayor número de infracciones que establece la ley a partir de la reforma de 2007;
 - El uso del litigio electoral como táctica de campaña; y
 - El mayor incumplimiento de las normas por parte de los actores políticos.
- * Además de la figura de quejas, existe un amplio catálogo de recursos y medios de impugnación que los partidos políticos y los ciudadanos pueden usar para controvertir las determinaciones de las autoridades electorales. La interposición de dichos recursos también ha observado un incremento significativo en los últimos procesos electorales. Resalta que en 2011-2012 hubo 480 recursos de apelación presentados en contra de actos y resoluciones del IFE, cuando su número había sido de sólo 48 en 2000 y 58 en 2006.
- * También resalta el número de juicios pero la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Mientras en 2000 se presentaron 99 en contra de los órganos centrales del IFE, en 2012 alcanzaron 315. El motivo más frecuente es registro de candidaturas. Asimismo, estos juicios pueden interponerse en contra de los órganos directivos de los partidos políticos cuando, por ejemplo, violan derechos de los militantes o violentan la legali-

dad de su vida interna. Estos juicios sumaron 48,501 entre 2000 y 2012.

- * La recurrencia y aumento de las quejas y de los medios de impugnación, así como de diversas sanciones a los partidos políticos, pueden ser un indicio de que los sistemas administrativo-sancionador y de justicia electoral son ineficaces para corregir las conductas infractoras de los actores políticos, o bien, que algunas reglas y prohibiciones no responden a las condiciones reales de la competencia electoral.

Introducción

En el ámbito federal, existen seis tipos de recursos jurídicos para solucionar conflictos derivados de alguna violación o incumplimiento a las normas de la competencia político-electoral:

- * El Instituto Federal Electoral (IFE) conoce de:
 - Procedimientos administrativos sancionadores
 - Recursos de revisión
- * El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conoce de:
 - Recursos de apelación
 - Juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano
 - Juicios de inconformidad
 - Recursos de reconsideración

i) Procedimientos administrativos sancionadores

Los procedimientos administrativos sancionadores tienen como finalidad que el IFE conozca y, en su caso, sancione conductas que puedan resultar infractoras de la normatividad electoral y así inhibirlas en el futuro. Este procedimiento investiga temas como la contratación de propaganda electoral en radio y televisión fuera de los tiempos autorizados por la ley, la inclusión en la propaganda de expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas, la violación del principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos o la promoción personalizada de los servidores públicos.

Existen dos tipos de procedimientos: los ordinarios sancionadores (POS) y los especiales sancionadores (PES).⁵⁴ Los ordinarios constituyen la vía genérica para investigar las faltas y aplicar sanciones administrativas en materia electoral. Se realizan en contra de cualquier acto que cometan los actores políticos que pueda vio-

54 Ambos encuentran su fundamentación legal en los capítulos primero, segundo, tercero y cuarto del Libro Séptimo del COFIPE.

lentar la norma electoral. Los procedimientos especiales, por su parte, sirven para investigar conductas más específicas, pues sólo se instauran por actos que violen la normatividad electoral en temas como el uso de medios de comunicación social, la emisión de propaganda de los servidores públicos, la propaganda político-electoral o los actos anticipados de campaña. Las principales diferencias entre ambos se muestran en la siguiente Tabla:

| POS | PES |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • El trámite y la resolución del procedimiento ordinario deben ocurrir durante los 60 días posteriores a la presentación de la denuncia, pero el período puede extenderse en caso necesario. • Son atendidos exclusivamente por los órganos centrales del IFE, en particular por la Secretaría del Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Consejo General. • Mediante este procedimiento el IFE puede conocer y sancionar cualquier tipo de infracción a la normatividad electoral, que no pueda ser conocida mediante algún otro de los procedimientos previstos en la ley (PES, fiscalización y/o responsabilidad de los servidores del IFE). | <ul style="list-style-type: none"> • Debe resolverse siete días después de presentada la denuncia, pero el período puede extenderse en caso necesario. • Infracciones que se conocen mediante este procedimiento: <ul style="list-style-type: none"> - Actos anticipados de campaña; - Denigración y calumnia; - Violaciones del Artículo 134 constitucional (promoción personalizada de servidores públicos y el principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos); - Cualquier violación que tenga como medio comisivo radio y/o televisión. • Los procesos de trámite y resolución de los PES pueden ser atendidas por los órganos centrales del IFE (Secretaría del Consejo General y Consejo General) o por los órganos distritales del IFE (juntas o consejos distritales). • Los consejos distritales abordan las quejas en materia de propaganda fija o impresa del ámbito local. El resto de las quejas se atienden en oficinas centrales. |

Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Aun cuando ambos procedimientos tienen la misma finalidad de mantener la legalidad en el ámbito electoral, en la práctica la diferencia entre uno y otro radica en la celeridad con la que la autoridad debe resolver y los efectos correctivos que tienen los procedimientos especiales. Mientras que el trámite normal de un POS puede implicar un plazo de 60 días entre la presentación del escrito de queja y la emisión de la resolución por parte del Consejo General del IFE, el trámite y resolución de un PES debe ocurrir idealmente en un plazo de siete días y, además, existen medidas cautelares que se pueden dictar de forma casi inmediata para corregir el efecto nocivo de

una infracción y evitar un daño irreparable sobre la condiciones de la competencia.

Cabe mencionar que el COFIPE faculta a tres órganos del IFE como competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores:

1. El Consejo General
2. La Comisión de Denuncias y Quejas
3. La Secretaría del Consejo General

Estos órganos tienen la encomienda de resolver las quejas y denuncias que se presenten por cualquier infracción de acuerdo a la normatividad establecida en el COFIPE. El siguiente cuadro muestra las fases y duración aproximada de los procedimientos ordinarios y especiales para contrastar las diferencias.

CUADRO 10.1 FASE Y DURACIÓN APROXIMADA DE LOS POS Y PES

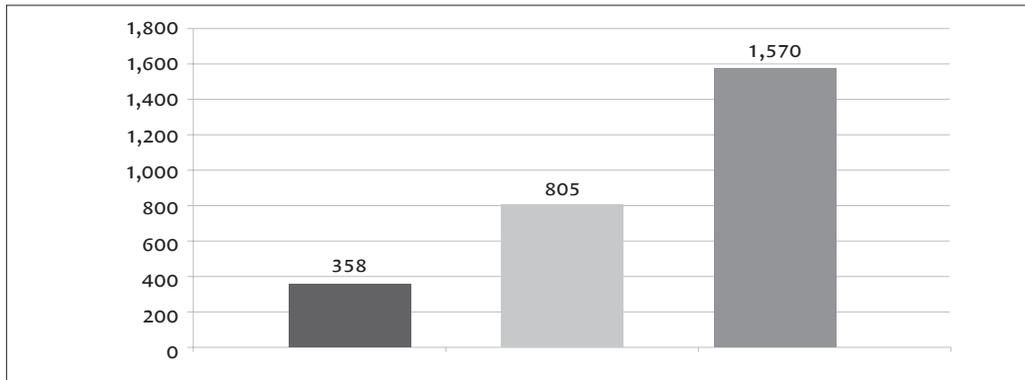


* Calculo estimado de días. No se refiere a plazos obligatorios y se pueden extender en casos específicos con la justificación adecuada.

Fuente: COFIPE, 2008.

Los datos muestran que el total de procedimientos sancionadores ha aumentado considerablemente en los últimos procesos electorales. De un total de 358 que se presentaron en 1999-2000, se pasó a 805 en 2005-2006 y se duplicó en el último proceso, cuando se registraron 1,570 (tanto procedimientos ordinarios como especiales sancionadores). Eso significa un incremento del 124% entre 1999-2000 y 2005-2006 y de 95% entre 2005-2006 y 2011-2012.

GRÁFICA 10.1 PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LOS TRES ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES*



* Incluye el procedimiento ordinario y especial sancionador.

Fuente:

- 1) Elecciones Federales 2006, Justicia electoral, México, Instituto Federal Electoral, diciembre de 2006.
- 2) Base de datos y libro de gobierno de la Dirección Jurídica y de la Dirección del Quejas del IFE, correspondiente a los años 2005-2006;
- 3) Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012, y
- 4) Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

El crecimiento de procedimientos sancionadores puede deberse a varias razones:

- * Mayor número de restricciones e infracciones en la normatividad que provoca incumplimiento y estimula el litigio.
- * Los quejosos han adquirido mayor conocimiento y experiencia en el uso de estos recursos legales y los usan en ocasiones como estrategias de campaña.
- * Se ha incrementado el incumplimiento por parte de los actores políticos.

De los 1,570 procedimientos que el IFE atendió durante el último proceso electoral (7 de octubre de 2011 - 30 de agosto de 2012), 1,354 fueron por la vía expedita (PES) y 216 por la vía ordinaria (POS). El número de denuncias aumentó en términos generales, aunque la vía ordinaria fue menos utilizada en virtud de la aparición del procedimiento especial, que acaparó la atención de la mayoría de las conductas denunciadas por los quejosos.

TABLA 10.2
ESTADÍSTICA DE PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SANCIONADORES (POS) Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES (PES) DEL PROCESO ELECTORAL 2011-2012

| TIPO DE PROCEDIMIENTO | INSTANCIAS QUE RECIBEN LAS QUEJAS | | TOTAL |
|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|--------------|
| | Consejo General | Consejos distritales | |
| Especial sancionador | 446 | 908 | 1,354 |
| Ordinario | 216 | No atienden POS | 216 |
| Total | 662 | 908 | 1,570 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

A continuación se presenta un análisis de estos procedimientos a fin de entender el porqué de este aumento en los últimos años y en qué aspectos se presentó tal incremento.

a) Procedimientos Ordinarios Sancionadores (POS)

Sirven para investigar las faltas electorales en las que podrían incurrir los siguientes sujetos:

- * Partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales
- * Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular
- * Los ciudadanos o cualquier persona física o moral, así como extranjeros
- * Los observadores electorales y organizaciones de observación electoral
- * Servidores públicos
- * Notarios públicos
- * Concesionarios y permisionarios de radio y televisión
- * Organizaciones sindicales, y
- * Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Este procedimiento puede ser iniciado por:

- * Partidos políticos
- * Personas físicas y morales, y
- * De oficio por los funcionarios del IFE.

Durante el proceso electoral 2011-2012, el IFE atendió 216 procedimientos ordinarios sancionadores, mientras que en 2006 fueron 782. Como ya se mencionó, la mayoría de las quejas durante el último proceso electoral se canalizaron por la vía expedita, mientras que en 2005-2006 la vía ordinaria fue casi la única existente, salvo 23 procedimientos especiales que se instauraron como resultado del acatamiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

en el expediente *SUP-RAP-017/2006* de fecha 5 de abril de 2006. En esa sentencia, se estableció el procedimiento que debía implementarse para la atención de las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos o coaliciones respecto de la propaganda negativa que se presentó aquel año. El argumento del TEPJF fue que esa propaganda podía causar un daño irreparable a las condiciones de la contienda electoral y que para evitarlo era necesario que la autoridad resolviera con celeridad.⁵⁵

TABLA 10.3
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SANCIONADORES PRESENTADOS
EN LOS PROCESOS 2005-2006 Y 2011-2012

| TIPO DE INFRACCIÓN | 2005-2006 | 2011-2012 |
|--|------------|------------|
| Propaganda contraria a la normatividad electoral | 271 | 9 |
| Violación al Acuerdo de Neutralidad de las autoridades | 182 | - |
| Propaganda denigratoria de partidos políticos | 91 | - |
| Actos anticipados de campaña | 73 | - |
| Coacción del voto y afiliaciones colectivas | 59 | 65 |
| Quejas contra agrupaciones políticas nacionales | 19 | - |
| Uso de alusiones o símbolos religiosos | 15 | - |
| Violación a la normatividad interna de partidos políticos | 12 | 6 |
| Irregularidades en actos de campaña | 11 | - |
| Violación Tregua Navideña | 8 | - |
| Propaganda en periodo de veda | 7 | - |
| Uso indebido de padrón electoral | 7 | 2 |
| Irregularidades atribuibles a consejeros electorales | 6 | 9 |
| Voto de los mexicanos en el extranjero | 4 | - |
| Violación al principio de imparcialidad | - | 68 |
| Incumplimiento de resoluciones de la autoridad electoral | - | 14 |
| Omisión de proporcionar información a la autoridad electoral | - | 9 |
| Aportación en especie a partidos políticos | - | 8 |
| Actos anticipados de precampaña | - | 2 |
| Otros | 17 | 24 |
| Total | 782 | 216 |

Fuente: Informes que presenta el Secretario del Consejo General del IFE en cumplimiento del reglamento de Quejas presentados en las sesiones ordinarias del 30 de noviembre de 2006, 31 de mayo, 29 de agosto de 2007 y 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

La disminución del número de POS entre 2006 y 2012 (pasaron de 782 a 216) se compensó con la creación de los PES, ya que los partidos han optado por esta vía desde

55 Esta sentencia es el antecedente del procedimiento especial sancionador que se plasmó en el COFIPE en la reforma electoral de 2007. México, TEPJF, «Alianza por México vs. Consejo General del IFE, Recurso de Apelación», Exp. No. *SUP-RAP-017/2006*, 5 de abril de 2006.

las elecciones de 2009. Cuando se observa el agregado de procedimientos (POS y PES) tenemos que el número de denuncias interpuestas aumentó 95% (pasó de 805 en 2006 a 1,570 en 2012).

En la Tabla 10.4 se desglosan los 216 procedimientos ordinarios que el IFE atendió en 2011-2012 por tipo de infracción y según el momento del proceso electoral en que fueron interpuestos. Los datos muestran que la etapa en la que se interpuso el mayor número de procedimientos ordinarios fue la campaña electoral y la causa más frecuente fue la violación al principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos.

TABLA 10.4
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SANCIONADORES PRESENTADOS
DURANTE EL PROCESO 2011-2012, POR ETAPA E INFRACCIÓN DENUNCIADA

| TIPO DE INFRACCIÓN | PERIODO | | | | TOTAL DEL PERIODO (OCTUBRE 2011-JULIO 2012) |
|--|---|--------------|----------------|------------|---|
| | INICIO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL AL INICIO DE PRECAMPAÑAS | PRECAM-PAÑAS | INTERCAM-PAÑAS | CAMPA-ÑAS | |
| Violación al principio de imparcialidad | 5 | 4 | 4 | 55 | 68 |
| Coacción del voto | 4 | 1 | 1 | 59 | 65 |
| Incumplimiento de resoluciones de la autoridad electoral | 0 | 1 | 1 | 11 | 14 |
| Propaganda contraria a la normatividad electoral | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 |
| Irregularidades atribuibles a consejeros electorales | 0 | 2 | 3 | 4 | 9 |
| Omisión de proporcionar información a la autoridad electoral | 2 | 2 | 0 | 5 | 9 |
| Aportación en especie a partidos políticos | 3 | 5 | 0 | 0 | 8 |
| Violación a la normatividad interna de partidos políticos | 3 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| Actos anticipados de precampaña | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Uso indebido de padrón electoral | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Otros | 9 | 2 | 1 | 13 | 24 |
| Total | 27 | 19 | 11 | 159 | 216 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

La Tabla 10.5 contiene los datos de los quejosos y los denunciados en las elecciones de 2006 y 2012.

TABLA 10.5
TOTAL DE QUEJOSOS Y DENUNCIADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS
SANCIONADORES DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE 2006 Y 2012

| ACTORES | QUEJOSOS | | DENUNCIADOS | |
|-------------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| | 2005-2006 | 2011-2012 | 2005-2006 | 2011-2012 |
| PRI | 275 | 44 | 259 | 52 |
| PAN | 253 | 40 | 249 | 37 |
| PRD | 135 | 23 | 170 | 10 |
| PVEM | - | 2 | 1 | 8 |
| PT | 1 | 13 | 2 | 4 |
| PANAL | 9 | 1 | 15 | 1 |
| MC | - | 5 | 2 | 1 |
| PSD | 2 | - | 3 | - |
| Servidores públicos | 3 | 4 | 21 | 38 |
| Ciudadanos | 43 | 19 | - | 30 |
| Periódico | - | - | - | 9 |
| Consejeros electorales | - | - | 6 | 4 |
| Presidente | - | - | - | 1 |
| Radio y TV | - | - | - | 1 |
| Autoridades electorales | 61 | 65 | - | - |
| Otros | - | - | 54 | 20 |
| Total | 782 | 216 | 782 | 216 |

Fuente: Informes que presenta el Secretario del consejo general del IFE en cumplimiento con el Reglamento de Quejas presentados en las Sesiones Ordinarias el 30 de noviembre de 2006, 31 de mayo y 29 de agosto de 2007. Informes que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentados en las sesiones ordinarias del 30 de agosto y 28 de noviembre de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

En las tablas 10.6 y 10.7 se desglosa la información anterior y se detallan los datos sobre los partidos políticos y demás tipos de quejosos que iniciaron procedimientos ordinarios sancionadores durante el proceso electoral 2011-2012. Destaca que el PRI fue el partido que interpuso más procedimientos ordinarios y el más denunciado en 2012, con 44 y 52, respectivamente. El PRI también fue el principal quejoso y denunciado en 2006 (presentó 275 quejas y fue denunciado 272 veces), seguido muy de cerca por el PAN (presentó 253 quejas y fue denunciado 244).

TABLA 10.6
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006
POR DENUNCIANTE Y DENUNCIADO

| QUEJOSO | DENUNCIADOS | | | | | | | | | | | TOTAL |
|----------------------------|-------------|-----|-----|-------|----|------|-----|-------|---------------------|------------------------|-------|-------|
| | PRI | PAN | PRD | CONV. | PT | PVEM | PSD | PANAL | SERVIDOR PÚBLICO | CONSEJERO ELECTORAL | OTROS | |
| PRI | - | 169 | 87 | - | - | - | - | 10 | 4 | 1 | 4 | 275 |
| PAN | 166 | - | 64 | - | - | - | - | 1 | 8 | 1 | 13 | 253 |
| PRD | 70 | 47 | - | - | - | - | - | 3 | 8 | - | 7 | 135 |
| PANAL | 4 | 2 | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 9 |
| PSD | - | 1 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| PT | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 |
| CONV. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PVEM | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Autoridades electorales | 20 | 11 | 10 | - | - | - | 3 | 1 | - | 1 | 15 | 61 |
| Ciudadanos | 12 | 12 | 8 | 2 | 2 | 1 | - | - | - | 1 | 5 | 43 |
| Servidor Público | - | 2 | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 3 |
| Total | 272 | 244 | 171 | 2 | 2 | 1 | 3 | 15 | 21 | 6 | 45 | 782 |

Fuente: Informes que presenta el Secretario del Consejo General del IFE en cumplimiento Reglamento de Quejas presentados en las sesiones ordinarias del 30 de noviembre de 2006, 31 de mayo y 29 de agosto de 2007.

TABLA 10.7
 PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SANCIONADORES PRESENTADOS DURANTE EL PROCESO 2011-2012,
 POR QUEJOSO Y DENUNCIADO

| QUEJOSO | DENUNCIADOS | | | | | | | | | | TOTAL | | | |
|-------------------------|-------------|-----|-----|------|----|----|------------|---------------------|------------------------|------------|-------|-------|----------------|------------|
| | PAN | PRI | PRD | PVEM | MC | PT | PRESIDENTE | SERVIDORES PÚBLICOS | CONSEJEROS ELECTORALES | CIUDADANOS | | OTROS | PERIÓDICO Y TV | RADIO Y TV |
| PRI | 30 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 44 |
| PAN | - | 17 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 3 | 5 | 3 | 0 | 0 | 40 |
| PRD | 4 | 14 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 23 |
| PT | 0 | 9 | 0 | - | - | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 13 |
| MC | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| PVEM | 1 | 0 | 0 | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| PANAL | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Autoridades electorales | 1 | 3 | 9 | 7 | 0 | 3 | 0 | 9 | 0 | 12 | 13 | 7 | 1 | 65 |
| Ciudadanos | 1 | 5 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 0 | 19 |
| Servidor público | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Total | 37 | 52 | 10 | 8 | 1 | 4 | 1 | 38 | 4 | 30 | 21 | 9 | 1 | 216 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

De los procedimientos ordinarios iniciados durante el proceso electoral 2011-2012, al 23 de enero de 2013, menos de la mitad había sido resuelta (39%), como se muestra en las Tablas 10.8 y 10.9.

TABLA 10.8
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS 2012 RESUELTOS Y PENDIENTES DE RESOLVER *

| NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS | RESUELTOS | PENDIENTES DE RESOLVER |
|--------------------------|-----------|------------------------|
| 216 | 92 | 124 |

* Datos hasta el 23 de enero de 2013

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentados en las sesiones ordinarias del 30 de agosto de 2012 y 23 de enero de 2013; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

De las 92 quejas resueltas hasta el 23 de enero de 2013, veintidós fueron declaradas fundadas.

TABLA 10.9
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS 2012, SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES *

| | | |
|---------------------------|----|--------|
| Quejas desechadas | 31 | 35.7% |
| Fundados | 22 | 26.2% |
| Por no presentadas | 24 | 21.4% |
| Quejas sobreseídas | 6 | 7.1% |
| Baja administrativa | 4 | 4.8% |
| Infundados | 2 | 2.4% |
| Acuerdos de incompetencia | 1 | 1.2% |
| Otros | 2 | 1.2% |
| Total | 92 | 100.0% |

* Datos hasta el 23 de enero de 2013

Fuente: Informes que presenta el Secretario del Consejo General del IFE en cumplimiento Reglamento de Quejas presentados en las sesiones ordinarias del 30 de noviembre del 2006, 31 de mayo, 29 de agosto de 2007, 28 de noviembre de 2012 y 23 de enero de 2013; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

De las 805 quejas de 2006, hasta junio de 2009 se habían resuelto 775 (96%). La mayoría de ellas fueron sobreídas o infundadas, sólo se encontraron 84 casos fundados (10.8 por ciento del total de procedimientos resueltos).

TABLA 10.10
PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS 2006, SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES *

| | | |
|--------------------|-----|-------|
| Quejas sobreseídas | 330 | 42.6% |
| Infundados | 288 | 37.2% |
| Fundados | 84 | 10.8% |
| Quejas desechadas | 59 | 7.6% |

| | | |
|-----------------------|-----|------|
| Parcialmente fundadas | 14 | 1.8% |
| Total | 775 | 100% |

* Datos hasta el 22 de junio de 2009

Fuente: Informe que presenta el Secretario de Consejo General en cumplimiento al artículo 8 del reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de quejas y denuncias.

b) Procedimientos Especiales Sancionadores (PES)

Antes de 2007, el COFIPE no contenía normas expresas que fijaran un procedimiento distinto al ordinario. Los PES se diseñaron como un procedimiento que establece medidas cautelares para evitar un daño irreparable (por ejemplo, retirar del aire un spot denigratorio), la investigación de la posible infracción y un procedimiento más rápido que el ordinario. Su propósito es inhibir conductas que afecten la contienda y corregir a tiempo los posibles daños causados por esas conductas.

ORIGEN DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Durante el proceso electoral federal 2005-2006 el mecanismo con el que contaba el IFE para conocer y, en su caso sancionar, conductas infractoras de la normatividad electoral era el procedimiento de quejas genéricas, mismo que implicaba un trámite lento y poco ágil. Durante el mes de marzo de 2006, por ejemplo, se presentaron diversas quejas en contra de propaganda denigratoria y se exigió que el Instituto resolviera con prontitud. Poco efecto tendría si una queja en materia de propaganda se resolvía tiempo después de que el proceso electoral hubiese concluido.

Ante ese escenario, el Tribunal Electoral, al resolver el recurso de apelación número SUP-RAP-17/2006, de fecha 5 de abril 2006, ordenó al IFE implementar un procedimiento especializado y expedito para atender las quejas que pudieran afectar de modo relevante el desarrollo del proceso electoral, mismo que tenía como notas características, las siguientes:

- Ser de carácter dispositivo esencialmente, es decir, que el quejoso debía aportar el mayor número de pruebas a su alcance para que la autoridad pudiera adoptar sus decisiones con prontitud.
- Ser de naturaleza expedita, ya que el trámite completo desde la interposición del escrito de queja y hasta el momento en que resolvía el Consejo General del IFE, implicaba un máximo de 7 días.
- Ser garante de la defensa de los denunciados, ya que como parte de las normas del debido proceso se les permitió comparecer al procedimiento de forma personal o por sus representantes mediante la celebración de una audiencia ante la autoridad electoral, en la que se podían esgrimir sus excepciones y defensas.

Del total de los PES presentados durante 2012, 446 fueron atendidos en oficinas centrales y 908 en consejos distritales. La ley establece que las denuncias relacionadas con propaganda fija o impresa que sólo se difunda en un distrito en particular sean atendidas por los Consejos Distritales; cualquier otro caso (incluyendo propaganda en radio, televisión y medios impresos) se atiende en las oficinas centrales. La etapa en la que fue interpuesto el mayor número de procedimientos especiales en las oficinas centrales del IFE fue la de campañas electorales. Las causas más frecuentes fueron los actos anticipados de campaña o precampaña. Esta información se resume en la Tabla 10.11.

TABLA 10.11
PES PRESENTADOS ANTE OFICINAS CENTRALES DURANTE EL PROCESO 2011-2012,
POR ETAPA E INFRACCIÓN

| TIPO DE INFRACCIÓN | DEL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL AL INICIO DE PRECAMPAÑAS | PRECAM- PAÑAS | INTERCAM- PAÑAS | CAMPAÑAS | TOTAL (OCTUBRE 2011-AGOSTO 2012) |
|--|--|------------------|--------------------|------------|--|
| Actos anticipados de precampaña o campaña | 23 | 15 | 41 | 18 | 97 |
| Propaganda denigratoria de partidos políticos | 0 | 2 | 6 | 73 | 81 |
| Contratación y adquisición de tiempos en radio y TV | 24 | 6 | 8 | 37 | 75 |
| Propaganda gubernamental en periodo prohibido | 5 | 0 | 0 | 50 | 55 |
| Promoción personalizada de servidores públicos | 4 | 6 | 7 | 19 | 36 |
| Incumplimiento de medidas cautelares | 0 | 1 | 1 | 6 | 8 |
| Incumplimiento de pautas | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Propaganda electoral en periodo de veda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Propaganda con símbolos religiosos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Propaganda en el extranjero | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Propaganda difundida sin cumplir con los requisitos exigidos por la legislación electoral (contenido, ámbito territorial, entre otros) | 7 | 1 | 1 | 84 | 93 |
| Total | 63 | 31 | 64 | 288 | 446 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

Por su parte, la Tabla 10.12 (siguiente página) señala a los partidos políticos y otros quejosos que iniciaron procedimientos especiales sancionadores (PES) ante las oficinas centrales del IFE. De estos datos, se observa que el partido que interpuso más PES fue el PRI con 114 (65 fueron en contra del PAN y 31 en contra del PRD). El partido más denunciado fue el PAN (111 procedimientos en contra), seguido por el PRD (91 procedimientos en contra) y después el PRI (80 procedimientos en contra).

Desde su presentación hasta su conclusión, el trámite o sustanciación de esos procedimientos fue de 49 días en promedio, a pesar de que el plazo original es de siete días. Cabe destacar que en oficinas centrales del IFE, entre el 7 de octubre de 2011 y el 23 de enero de 2013, fueron resueltos 416 procedimientos especiales, lo que representa 93.27% de controversias resueltas.

TABLA 10.13
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012
RESUELTOS Y PENDIENTES DE RESOLVER EN LAS OFICINAS CENTRALES *

| NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS | RESUELTOS | PENDIENTES DE RESOLVER |
|--------------------------|-----------|------------------------|
| 446 | 416 | 30 |

* Datos al 23 de enero de 2013

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentados en las sesiones ordinarias del 28 de noviembre de 2012 y 23 de enero de 2013; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

Como se aprecia en la Tabla 10.14, del total de 416 procedimientos especiales que habían sido resueltos al 23 de enero de 2013, 227 fueron declarados infundados y sólo 103 fundados, en consecuencia, sólo estos pudieron dar lugar a una sanción.

TABLA 10.14
SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012 *

| | | |
|---------------------------------------|-----|------|
| Fundados | 103 | 25% |
| Infundados | 227 | 55% |
| Quejas remitidas a juntas distritales | 13 | 3% |
| Quejas desechadas | 51 | 12% |
| Acuerdos de incompetencia | 15 | 4% |
| Baja administrativa | 7 | 2% |
| Total | 416 | 100% |

* Datos al 23 de enero de 2013

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 23 de agosto de 2013; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

TABLA 10.12
 PES PRESENTADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL IFE DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2011-2012,
 POR QUEJOSO Y DENUNCIADO

| QUEJOSO | DENUNCIADOS | | | | | | | | | | | TOTAL |
|-------------------------------------|-------------|-----|-----|------|----|------------|------------------|----|-------|------------|-------|-------|
| | PAN | PRI | PRD | PVEM | PT | PRESIDENTE | SERVIDOR PÚBLICO | TV | RADIO | PERIÓDICOS | OTROS | |
| PRI | 65 | -- | 31 | 0 | 1 | 5 | 7 | 0 | 1 | 0 | 4 | 114 |
| PAN | -- | 54 | 15 | 3 | 1 | 1 | 17 | 1 | 3 | 3 | 9 | 107 |
| Ciudadanos | 13 | 5 | 11 | 0 | 1 | 0 | 6 | 3 | 6 | 4 | 17 | 66 |
| PRD | 13 | 15 | -- | 5 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 4 | 46 |
| Autoridades electorales (oficiosos) | 6 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 10 | 4 | 3 | 0 | 7 | 39 |
| PVEM | 2 | 0 | 23 | -- | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 26 |
| Otros | 9 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 21 |
| PT | 0 | 1 | 0 | 8 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 13 |
| Servidor público | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 10 |
| MC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Total | 111 | 80 | 91 | 16 | 3 | 10 | 49 | 9 | 14 | 8 | 54 | 446 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

Con respecto a los 908 PES atendidos en consejos distritales, el Estado de México se destaca por ser la entidad que atendió el mayor número de procedimientos (169), seguido por el Distrito Federal (95) y Chiapas (92), mientras que estados como Yucatán (1), Morelos (1) y Coahuila (2), apenas tuvieron actividad en este sentido.

TABLA 10.15

PES ATENDIDOS EN LOS CONSEJOS DISTRITALES DURANTE EL PROCESO 2011-2012 *

| | |
|---------------------|-----|
| México | 169 |
| Distrito Federal | 95 |
| Chiapas | 92 |
| Veracruz | 70 |
| Tlaxcala | 64 |
| Puebla | 57 |
| Chihuahua | 48 |
| Oaxaca | 39 |
| Hidalgo | 37 |
| Nuevo León | 25 |
| Aguascalientes | 19 |
| Zacatecas | 18 |
| Guerrero | 17 |
| Durango | 16 |
| Sonora | 16 |
| Michoacán | 14 |
| Nayarit | 13 |
| Baja California | 12 |
| Jalisco | 11 |
| Colima | 9 |
| Querétaro | 9 |
| Sinaloa | 9 |
| Tabasco | 8 |
| Tamaulipas | 8 |
| Campeche | 7 |
| Guanajuato | 7 |
| San Luis Potosí | 7 |
| Baja California Sur | 5 |
| Quintana Roo | 3 |
| Coahuila | 2 |
| Morelos | 1 |
| Yucatán | 1 |
| Total | 908 |

* Datos al 30 de agosto de 2012

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, presentado en la sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012; Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

ii. Número de sanciones establecidas en 2006 y 2012

De los 500 procedimientos de 2011-2012 que se habían resuelto hasta enero de 2013 en oficinas centrales (416 PES y 84 POS), sólo se encontraron fundadas 125 denuncias (103 se hicieron por medio de un PES y 22 mediante un POS). De éstas, sólo 106 dieron pie a sanciones, muchas de las cuales consistieron en amonestaciones y multas, como se refleja en la siguiente tabla:

TABLA 10.16
TOTAL DE SANCIONES IMPUESTAS EN 2012

| SUJETO SANCIONADO | TIPO DE SANCIÓN | | | | TOTAL |
|------------------------|-----------------|-------|-----------------------------|------|-------|
| | AMONESTACIÓN | MULTA | REDUCCIÓN DE MINISTRACIONES | OTRA | |
| Partido Político | 16 | 20 | 3 | - | 39 |
| Candidato | 20 | 1 | - | - | 21 |
| Persona física o moral | 11 | 22 | - | - | 33 |
| Servidor Público | - | - | - | 13 | 13 |
| Total | 47 | 43 | 3 | 13 | 106 |

Durante el proceso electoral 2005-2006 también fueron las amonestaciones y multas las sanciones más recurrentes. Sin embargo, en este proceso los partidos políticos fueron los más sancionados, mientras en 2011-2012 las sanciones se repartieron entre partidos, candidatos y personas físicas o morales.

TABLA 10.17
TOTAL DE SANCIONES IMPUESTAS EN 2006

| SUJETO SANCIONADO | TIPO DE SANCIÓN | | | | TOTAL |
|------------------------|-----------------|-------|-----------------------------|-----------------------------|-------|
| | AMONESTACIÓN | MULTA | REDUCCIÓN DE MINISTRACIONES | VISTA A SUPERIOR JERÁRQUICO | |
| Partido Político | 24 | 55 | 17 | 2 | 98 |
| Candidato | - | - | - | - | - |
| Persona física o moral | - | - | - | - | - |
| Servidor Público | - | - | - | - | - |
| Total | 24 | 55 | 17 | 2 | 98 |

Fuente: Informes que presenta el Secretario Ejecutivo del Consejo General en cumplimiento del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, sesiones ordinaria del 30 de noviembre de 2012, 31 de mayo, 29 de agosto de 2009, 15 de diciembre de 2008 y 23 de enero de 2013

iii) Quejas de Fiscalización

Al igual que los POS y los PES, las quejas de fiscalización también son procedimientos sancionadores, pero éstos tienen una finalidad distinta y sólo los resuelve la Unidad de Fiscalización del IFE.⁵⁶ Estos procedimientos se encargan de investigar los hechos denunciados a través de las quejas o denuncias que son interpuestas por la presunta violación de normas relacionadas con el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos. Aun cuando sólo la Unidad de Fiscalización es competente para tramitar y sustanciar el procedimiento, además de formular el proyecto de resolución, si se acredita la falta y se determina que es necesario imponer una sanción, es el Consejo General el órgano que lo hace.

Si bien este tipo de procedimientos iniciaron con motivo de las reformas electorales de 2007 – 2008 mediante las cuales se creó la Unidad de Fiscalización, en los procesos electorales precedentes, como el correspondiente a 2005 – 2006, también se sustanciaron procedimientos con motivo de denuncias relativas a presuntas irregularidades en materia de origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos. No obstante, el procedimiento era distinto: una vez interpuesta la queja, la autoridad procedía a la investigación preliminar y, una vez constatados los hechos, se procedía a la admisión de la queja y al emplazamiento de los probables responsables. El proyecto de Dictamen y anteproyecto de Resolución eran conocidos y aprobados por la Comisión de Fiscalización, instancia que sometía dichos documentos a la consideración del Consejo General.

Durante el proceso 2011-2012, la Unidad de Fiscalización del IFE atendió 285 procedimientos en materia de fiscalización:

TABLA 10.18
PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS Y OFICIOSOS RECIBIDOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL
2011-2012

| TIPO DE PROCEDIMIENTO | 2011 | 2012 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|-------|
| Oficioso | 1 | 24 | 25 |
| Queja | 29 | 231 | 260 |
| Total | 30 | 255 | 285 |

Fuente: Informe que presenta la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral al Consejo General en la sesión ordinaria del mes de Octubre de 2012.

De los 285 procedimientos atendidos por la Unidad de Fiscalización, sólo se habían resuelto 75 hasta octubre de 2012 y quedaban pendientes de resolución 209.

56 Tiene su fundamento legal en el Capítulo Quinto del Libro séptimo del COFIPE.

TABLA 10.19
PROCEDIMIENTOS RESUELTOS EN 2012 A PROPUESTA DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN
Y SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

| RESOLUCIONES | 2011 | 2012 | TOTAL | PORCENTAJE |
|---------------|------|------|-------|------------|
| Pendientes | 0 | 209 | 209 | 73.3% |
| Desechados | 1 | 40 | 41 | 14.4% |
| Infundados | 28 | 3 | 31 | 10.9% |
| Fundados | 0 | 2 | 2 | 0.7% |
| Sobreseídos | 0 | 1 | 1 | 0.4% |
| Total general | 29 | 255 | 285 | 100.0% |

Fuente: Informe que presenta la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral al Consejo General en la sesión ordinaria del mes de Octubre de 2012.

iv) Medios de Impugnación

A diferencia de los procedimientos descritos en las páginas anteriores, los medios de impugnación son una instancia judicial, no de investigación, en la cual el IFE solamente integra el expediente y el Tribunal Electoral lo revisa y resuelve. Estos recursos tienen como finalidad la revisión de las resoluciones tomadas en instancias previas, como en la Unidad de Fiscalización, el Consejo General, la Secretaría Ejecutiva o la Comisión de Quejas y Denuncia.

Los medios de impugnación se encuentran previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), vigente desde 1996. Esta ley faculta al IFE para conocer y resolver de los recursos de revisión, mientras que el Tribunal Electoral se encarga de los medios de impugnación restantes. Asimismo, se establece que las resoluciones que dicten en esta materia las salas del TEPJF serán definitivas e inatacables, salvo aquéllas que sean susceptibles de impugnarse mediante el recurso de reconsideración. En otras palabras, en la mayoría de los casos ésta será la última instancia del proceso y ya no podrá llevarse el caso a otra revisión.

Para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, la legislación contempla los siguientes medios de impugnación:

1. El recurso de apelación. En éste se revisa que la resolución del IFE haya sido correcta.
2. El recurso de revisión. Se revisa la resolución del IFE, pero al ser un recurso administrativo, el órgano que resuelve es una instancia del propio instituto electoral.
3. El juicio de inconformidad. Medio utilizado para impugnar los resultados de una elección.

4. En segunda instancia se encuentra el *recurso de reconsideración* que es la última instancia de impugnación. Recurso mediante el cual se revisan las resoluciones emitidas en los juicios de inconformidad (segunda instancia).

Adicionalmente se establece la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales para que el ciudadano denuncie presuntas violaciones a sus derechos como: votar y ser votado en elecciones populares; asociación libre e individual para tomar parte en los asuntos políticos de forma pacífica, en contra de las violaciones al derecho de acceso a la información que comete el Instituto, o afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Se observa un incremento notable en el número de recursos de apelación presentados entre las elecciones de 2000, 2006 y 2012. Durante las primeras dos se registraron 48 y 58 recursos de apelación para combatir los actos y resoluciones del IFE, respectivamente, mientras que en el proceso de 2011-2012 se presentaron 480 recursos. La Tabla 10.20 muestra la comparación entre estas elecciones.

TABLA 10.20
RECURSOS DE APELACIÓN PRESENTADOS EN 2000, 2006 Y 2012

| RESOLUCIONES A LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS | 2000 | | 2006 | | 2012 | |
|---|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| Confirma el acuerdo acto o resolución | 29 | 60% | 19 | 33% | 216 | 45% |
| Revoca el acuerdo acto o resolución | 5 | 10% | 6 | 10% | 152 | 32% |
| Desecha el recurso | 9 | 19% | 23 | 40% | 43 | 9% |
| Rencausadas | 0 | - | 0 | - | 26 | 6% |
| Modifica el acuerdo acto o resolución | 5 | 10% | 9 | 16% | 25 | 5% |
| Pendientes de resolver | 0 | - | 0 | - | 10 | 2% |
| Declara sobreseído el recurso | 0 | - | 0 | - | 8 | 2% |
| Declara improcedente el recurso | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| Declara infundado el recurso | 0 | - | 1 | 2% | 0 | - |
| Total | 48 | 100% | 58 | 100% | 480 | 100% |

Fuente: Libro blanco IFE 2006, e información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal Electoral, actualizada al 3 de octubre de 2012.

Como se aprecia en la Tabla anterior, del total de recursos presentados en 2012 (480) en contra de actos y resoluciones del IFE, 216 confirmaron los actos y resoluciones impugnados, pero en 152 de estos recursos se encontró alguna irregularidad o inconsistencia en la sustanciación por parte de la autoridad, lo que dio lugar a la revocación o modificación del acto impugnado.

Durante el proceso electoral 2011-2012, la causa principal de inconformidad por parte de los partidos políticos y los ciudadanos fueron los actos y resoluciones de las

TABLA 10.21
RECURSOS DE APELACIÓN PRESENTADOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012,
POR RECURRENTE Y MATERIA DE IMPUGNACIÓN

| MATERIA DE IMPUGNACIÓN | ACTOR IMPUGNADO | | | | | | | | | | | TOTAL |
|----------------------------------|-----------------|-----|-----|------|----|----|-----|--------------------------|---------------------------------|-------|---|-------|
| | PAN | PRI | PRD | PVEM | PT | MC | PNA | CIUDADANOS Y EMPRESAS | DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES | OTROS | | |
| Actos anticipados de campaña | 11 | 31 | 13 | 5 | 2 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0 | 1 | 88 |
| Propaganda gubernamental | 8 | 8 | 5 | 0 | 0 | 1 | 0 | 60 | 0 | 0 | 0 | 82 |
| Propaganda en radio y televisión | 11 | 5 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 37 | 0 | 0 | 0 | 57 |
| Proceso electoral federal | 6 | 4 | 17 | 6 | 0 | 1 | 4 | 18 | 0 | 0 | 0 | 56 |
| Radio y televisión | 2 | 4 | 14 | 1 | 1 | 3 | 0 | 10 | 0 | 0 | 4 | 39 |
| Propaganda denotativa | 8 | 10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 30 |
| Uso de recursos públicos | 8 | 12 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 28 |
| Quejas fiscalización | 1 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| Reglamentos | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| Coacción | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Transparencia | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Otros | 7 | 5 | 6 | 0 | 3 | 7 | 2 | 23 | 5 | 5 | 5 | 63 |
| Total | 65 | 87 | 72 | 20 | 7 | 12 | 8 | 193 | 5 | 5 | 5 | 480 |

Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal Electoral, actualizada al 3 de octubre de 2012.

autoridades electorales con respecto a la difusión de propaganda gubernamental, la propaganda en radio y televisión o de los actos anticipados de campaña. La Tabla 10.19 muestra estos datos.

Ha de destacarse, asimismo, que el Instituto Federal Electoral atendió 94 recursos de revisión, lo que implica que en estas ocasiones los propios órganos del IFE analizaron las determinaciones que tomó esa misma institución en una instancia previa. Sólo 20 de estos recursos dieron lugar a que se revocara la determinación que les dio origen, es decir, sólo 21.3% de los recursos de revisión fueron resueltos de forma favorable para el demandante, el resto se consideró infundado, se desechó o se modificó como se muestra a continuación.

TABLA 10.22
RECURSOS DE REVISIÓN RESUELTOS EN 2000, 2006 Y 2012

| RESOLUCIONES A LOS RECURSOS DE REVISIÓN | 2000 | | 2006 | | 2012 | |
|---|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| Infundados | 2 | 17% | 2 | 9% | 52 | 55% |
| Fundados | 3 | 25% | 8 | 35% | 20 | 21% |
| Desechados | 7 | 58% | 13 | 57% | 20 | 21% |
| Modificados | 0 | - | 0 | - | 2 | 2% |
| Improcedentes | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| Sobreseídos | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| Total | 12 | 100% | 23 | 100% | 94 | 100% |

Fuente: Libro blanco IFE 2006, e información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal Electoral, actualizada al 3 de octubre de 2012.

Existe un recurso legal creado para impugnar las decisiones de la autoridad electoral cuando se considere que se han violado normas constitucionales o legales relativas a los cómputos y declaraciones de validez de las distintas elecciones (presidencial, de senadores o diputados): el juicio de inconformidad. Mediante esta instancia se pueden impugnar los resultados consignados en las actas del cómputo distrital por dos motivos:

- * Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, o
- * Por nulidad de toda la elección.

Sólo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver estos juicios. La Tabla siguiente resume los juicios de inconformidad que se presentaron durante el proceso electoral de 2011-2012.

TABLA 10.23
JUICIOS DE INCONFORMIDAD DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

| PROMOVENTES | ELECCIÓN PRESI- DENTE | ELECCIÓN DIPUTADOS | ELECCIÓN SENA- DORES | TOTAL |
|-------------|--------------------------|--------------------|-------------------------|-------|
| PRD | 300 | 28 | 13 | 341 |
| PT | 67 | 4 | 4 | 75 |
| MC | 50 | 2 | 1 | 53 |
| PRI | 0 | 29 | 9 | 38 |
| PAN | 1 | 28 | 6 | 35 |
| PVEM | 0 | 4 | 0 | 4 |
| PNA | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Ciudadanos | 13 | 2 | 0 | 15 |
| Total | 431 | 98 | 33 | 562 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario del Consejo General respecto de los medios de impugnación que se presentaron durante el proceso electoral federal 2011-2012 en contra de resoluciones y acuerdos dictados por el consejo general y documentos varios emitidos por diversos órganos centrales del IFE al 17 de agosto de 2012 y respuesta de la unidad de enlace del Instituto Federal Electoral a la solicitud de información con número de folio UE/13/00147.

Los datos muestran, por un lado, que el PRD fue el partido que más juicios presentó en estos comicios (341), seguido por el PT (75) y Movimiento Ciudadano (53). Cabe señalar que estos tres partidos presentaron la candidatura común del C. Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República. Por otro lado, se muestra que el tema más recurrente fue la validez de la elección presidencial: 76.7% del total fue de inconformidad con esta elección. La siguiente Tabla contiene los datos sobre el sentido en que se resolvieron estos juicios de inconformidad.

TABLA 10.24
SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS JUICIOS DE INCONFORMIDAD
DEL PROCESO ELECTORAL 2011-2012

| | |
|---------------------------------|-----|
| Modificados | 324 |
| Confirma validez de la elección | 194 |
| Desechados | 37 |
| Sobreseídos | 4 |
| Revoca | 3 |
| Total | 562 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario del Consejo General respecto de los medios de impugnación que se presentaron durante el proceso electoral federal 2011-2012 en contra de resoluciones y acuerdos dictados por el consejo general y documentos varios emitidos por diversos órganos centrales del IFE al 17 de agosto de 2012 y respuesta de la unidad de enlace del Instituto Federal Electoral a la solicitud de información con número de folio UE/13/00147.

La interposición del juicio de inconformidad tuvo mayor incidencia en los procesos electorales federales de 2006 y 2012 respecto de los que fueron interpuestos en 2000. Cabe resaltar, asimismo, que el PRD ha sido el partido político que más recursos ha promovido.

TABLA 10.25
JUICIOS DE INCONFORMIDAD INTERPUESTOS POR ACTOR EN 2000, 2006 Y 2012

| PROMOVENTES | 2000 | 2006 | 2012 |
|-------------|------|------|------|
| PAN | 16 | 148 | 35 |
| PRI | 33 | 49 | 38 |
| PRD | 41 | 290 | 341 |
| PT | | | 75 |
| MC | | | 53 |
| PVEM | 22 | 7 | 4 |
| PNA | | | 1 |
| Total | 112 | 494 | 547 |

Fuente: Libro blanco IFE 2006, e información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal actualizada al 3 de octubre de 2012.

Una vez que la autoridad ha dictado sentencia a un juicio de inconformidad, ésta es recurrible a través de un recurso de reconsideración. Estos recursos se presentan ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral y son resueltos por la Sala Superior del mismo. La Sala Superior determina si entra al estudio y, en su caso, si revoca o modifica la resolución. En los últimos años se ha evidenciado que, en la gran mayoría de los casos, la sentencia a los recursos de reconsideración confirma la decisión impugnada. De hecho, algunos tratadistas como Agustín Gordillo, los identifican como recursos de «reexaminación».⁵⁷ La siguiente Tabla muestra quiénes fueron los actores que promovieron estos recursos durante el proceso electoral 2011-2012.

TABLA 10.26
TOTAL DE RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN POR PROMOVENTE, ELECCIÓN 2011-2012

| PROMOVENTES | NÚMERO DE RECURSOS PRESENTADOS |
|-------------|--------------------------------|
| PRI | 34 |
| PAN | 15 |
| PRD | 14 |
| PVEM | 3 |
| MC | 0 |
| PT | 0 |
| PNA | 0 |
| Total | 66 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario del Consejo General respecto de los medios de impugnación que se presentaron durante el proceso electoral federal 2011-2012 en contra de resoluciones y acuerdos dictados por el consejo general y documentos varios emitidos por diversos órganos centrales del IFE al 17 de agosto de 2012 y respuesta de la unidad de enlace del Instituto Federal Electoral a la solicitud de información con número de folio UE/13/00147.

57 Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. 10ª edición. Buenos Aires, F.D.A., 2010. Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulog.pdf (consultado el 22 de enero de 2013).

El PRI fue el partido que más utilizó este recurso (promovió más de la mitad de los que se presentaron durante este proceso) tal vez ocasionado por los efectos de la coalición parcial con el PVEM en los resultados electorales de diputados y senadores. Se debe considerar el sentido en que las autoridades fallaron en estos casos. Esa información se presenta en la siguiente Tabla.

TABLA 10.27
SENTIDO DE LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN PROMOVIDOS
EN EL PROCESO ELECTORAL 2011-2012

| | |
|---------------------------------|----|
| Confirma validez de la elección | 52 |
| Desechados | 14 |
| Revoca Elección | 0 |
| Total | 66 |

Fuente: Informe que presenta el Secretario del Consejo General respecto de los medios de impugnación que se presentaron durante el proceso electoral federal 2011-2012 en contra de resoluciones y acuerdos dictados por el consejo general y documentos varios emitidos por diversos órganos centrales del IFE al 17 de agosto de 2012 y en respuesta de la unidad de enlace del Instituto Federal Electoral a la solicitud de información con número de folio UE/13/00147.

Estos datos confirman la opinión de Gordillo en el sentido de que los recursos de reconsideración no hacen más que solicitar a la autoridad jurisdiccional que pronuncia el fallo (TEPJF) que reexamine el caso y, como se ha observado en los últimos años, la mayoría de las veces se ratifica la decisión.

El número de recursos de reconsideración interpuestos en los procesos electorales federales de 2000, 2006 y 2012 se refleja como sigue:

TABLA 10.28
RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTOS EN 2000, 2006 Y 2012 Y POR ACTOR

| PROMOVENTES | 2000 | 2006 | 2012 |
|-------------|------|------|------|
| PAN | 1 | 4 | 15 |
| PRI | 14 | 26 | 34 |
| PRD | 26 | 18 | 14 |
| PT | | | 0 |
| MC | | | 0 |
| PVEM | 3 | 3 | 3 |
| PNA | | | 0 |
| Total | 44 | 51 | 66 |

Fuente: Libro blanco IFE 2006, e información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal actualizada al 3 de octubre de 2012.

Finalmente, la interposición de juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano contra actos o resoluciones emitidos por los órganos centra-

les del IFE también tuvo una mayor incidencia en 2012 en comparación con 2000 y 2006. La mayoría de estos medios de inconformidad fueron declarados infundados, por lo que no tuvieron efectos jurídicos sobre los actos impugnados.

TABLA 10.29
JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
PRESENTADOS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL (2000-2012) CONTRA ACTOS
DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL IFE (DATOS SUJETOS A REVISIÓN)

| RESOLUCIONES A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES | 2000 | | 2006 | | 2012 | |
|---|-----------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Infundados | 32 | 32% | 23 | 19% | 163 | 52% |
| Desechados | 38 | 38% | 80 | 66% | 96 | 30% |
| Fundados | 3 | 3% | 17 | 14% | 22 | 7% |
| Sobreseídos | 26 | 26% | 1 | 1% | 18 | 6% |
| Modificados | 0 | - | 0 | - | 14 | 4% |
| Improcedentes | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| Reencauzados | - | - | - | - | 2 | 1% |
| Total | 99 | 100% | 121 | 100% | 315 | 100% |

* Datos al 3 de octubre de 2012

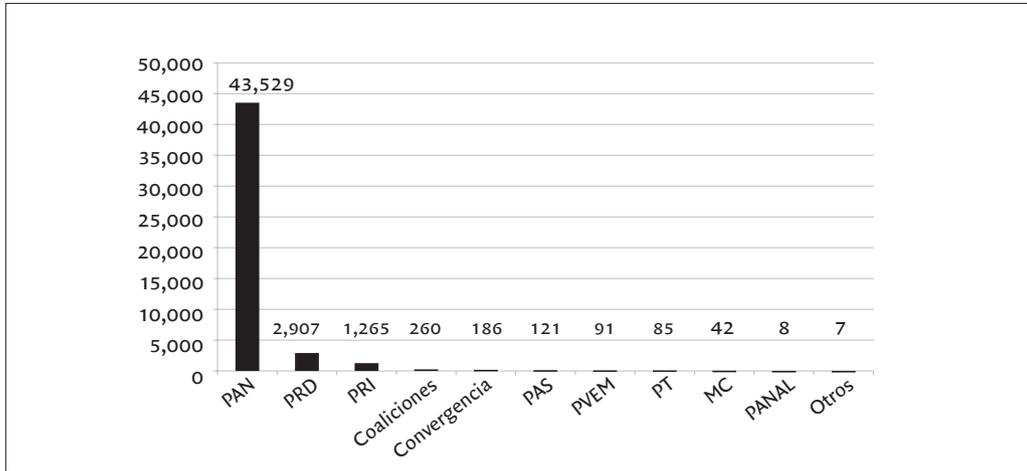
Fuente: Fuente: Libro blanco del IFE, 2006 e información proporcionada por la Dirección de Instrucción Recursal del Instituto Federal Electoral, actualizada al 3 de octubre de 2012.

Los principales temas que fueron materia de inconformidad por parte de los ciudadanos se vincularon con el registro de candidaturas y con el proceso electoral federal.

Los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos también pueden presentarse en contra de los órganos directivos de los partidos. Entre 2000 y 2012 se presentaron 48,501 juicios: el PAN fue el partido que más procedimientos tuvo en su contra, 89.7% del total, esto es 43,529 procedimientos. El PRD fue el segundo partido más denunciado con 2,907 casos, mientras que el PRI enfrentó 1,265 procedimientos. El resto de los partidos no rebasó los 200 procedimientos en su contra (véase Gráfica 10.2).

Entre 2000 y 2012, sólo 36.4 de estos juicios se declaró fundado o parcialmente fundado, el resto se consideró desechado, infundado, sobreseído, no interpuesto, se arregló mediante algún acuerdo o simplemente se desistió de continuar con el proceso (véase Tabla 10.25). Nótese que, al menos hasta 2012, el total de los juicios interpuestos había sido resuelto.

GRÁFICA 10.2 TOTAL DE JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN CONTRA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, 2000-2012



Fuente: Secretaría General de Acuerdos, TEPJF. «Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano donde se señala a un partido político o coalición como responsable (2000-2012)».

TABLA 10.30 SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN CONTRA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, 2000-2012

| | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|
| Fundado | 14,284 | 29.5% |
| Fundado en parte | 3,393 | 7.0% |
| Infundado | 4,567 | 9.4% |
| Desechado | 18,975 | 39.1% |
| Sobreseído | 1,000 | 2.1% |
| Considerado como no interpuesto | 198 | 0.4% |
| Acuerdo | 6,079 | 12.5% |
| Desistimiento | 5 | 0.0% |
| Total | 48,501 | 100.0% |

Fuente: Secretaría General de Acuerdos, TEPJF. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano donde se señala a un partido político o coalición como responsable (2000-2012)



11. TENDENCIAS, MODALIDADES Y HALLAZGOS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL ENTRE 1994 Y 2012

Hallazgos principales

La observación electoral fue, durante la década de 1990, muy relevante para construir confianza en la organización electoral y para exigir cuentas de imparcialidad y transparencia a las autoridades electorales. Sin embargo, a medida que se generó confianza y se desterraron prácticas de fraude electoral el día de la jornada, la observación electoral perdió relevancia para los actores políticos. Algunos consideraron que se estancó, tanto por los temas (muchas organizaciones siguen focalizadas en el día de la jornada), como por la metodología que usan.

La observación electoral se ha estancado en aspectos como los actores que la realizan (organizaciones especializadas en observación que reducen el carácter ciudadano de este proceso) o los proyectos que se presentan (ha habido poca innovación).

Buena parte del avance de la observación electoral en la década de 1990 se debió a los incentivos creados por el IFE, los cambios en la legislación electoral, así como por la iniciativa de los propios observadores. No obstante, algunos actores consideran que la ley ha rezagado la observación, en lugar de fomentarla.

Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la observación como el «monitoreo del proceso electoral realizado por grupos que actúan como observadores independientes y que constituye una herramienta fundamental en la promoción de la integridad de la elección».⁵⁸ En México, este proceso lo han realizado organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y centros de investigación, así como visitantes extranjeros quienes evalúan la legalidad, equidad y transparencia del proceso electoral. Según un estudio realizado por Boneo,⁵⁹ hay siete objetivos específicos de la observación:

1. Legitimar o deslegitimar el proceso electoral evaluado
2. Crear confianza en el proceso electoral
3. Consolidar el proceso de consolidación democrática
4. Limitar las posibilidades de violencia durante los comicios
5. Identificar fraudes electorales
6. Intercambiar información que sea efectiva para mejorar los mecanismos de-

58 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «Informe de Observadores Electorales sobre la Jornada electoral de 2012», nov. 2012. Disponible en : <http://www.observacionelectoral2012.com.mx/informes-de-observadores/>

59 Horacio Boneo et al., «La Observación electoral (internacional y nacional) en las Elecciones» en Dieter Nohlen et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, México, FCE, 2007, pp.1072-1109.

- mocráticos y participativos de los países que participen en la observación, y
7. Mediar entre los distintos grupos de la ciudadanía

Para comprender la evolución de la observación electoral en México, se entrevistó a varios expertos en el tema.⁶⁰ La mayoría de ellos coincidieron en que el objetivo principal de la observación, nacional e internacional, es evitar el fraude electoral en sus distintas modalidades. México se distingue por una elevada observación de nacionales. Pocos países presentan tal cantidad de observadores en sus comicios. Uno de los entrevistados afirmó que de los múltiples países en que ha realizado observación electoral, ninguno ha tenido tanta presencia de observadores como México, salvo Filipinas en 1985.

La observación de elecciones se presentó aun antes de su reconocimiento formal en los años noventa. Según Pozas Horcasitas, se pueden citar tres antecedentes:⁶¹

- * Primero, la elección para gobernador de Chihuahua en 1986, donde hubo por primera vez presencia deliberada y publicitada de observadores que se presentaron por lo competido de la contienda entre el candidato del PRI (Fernando Baeza), declarado ganador oficial, y el del PAN (Francisco Barrio), así como por las acusaciones de fraude que se presentaron durante y después de los comicios.
- * Segundo, la pérdida de liderazgo social por parte del gobierno mexicano después del terremoto de 1985, cuando organizaciones internacionales y de la sociedad civil se organizaron para enfrentar el problema.
- * Tercero, las elecciones federales de 1988 fueron observadas por grupos de la sociedad civil que querían verificar la limpieza de las elecciones.

Uno de los entrevistados mencionó que el ejercicio ciudadano de observación electoral ya tenía tiempo realizándose, incluso antes de lo que mencionase Pozas Horcasitas, pero que no era tomado en cuenta por las autoridades. La observación electoral se «legalizó» en 1993, cuando se estableció su fundamento jurídico en las fracciones IV y V del artículo 5º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que dice lo siguiente:

60 Entrevistas personales: Carlos González Martínez, 21 de enero de 2013; Dong Nguyen, 25 de enero de 2013; Manuel Carrillo Poblano y Rafael Riva-Palacio, 29 de enero de 2013, Jorge Alcocer, 29 de enero de 2013; Clara Jusidman; 6 de marzo de 2013.

61 Ricardo Pozas Horcasitas, «El proceso de apertura y la observación electoral en México», *Revista Mexicana de Sociología* 1 No. 99, México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

CUADRO 11.1

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN EL COFIPE

| ARTÍCULO | CONTENIDO |
|-----------------|---|
| Art. 5 Frac. IV | <p>Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral.</p> <p>b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal [...]</p> <p>d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección. III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, y IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación. <p>e) Los observadores se abstendrán de:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas. II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno. III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno. <p>j) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.</p> |
| Art. 5. Frac. V | <p>Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B de este Código.</p> |

Fuente: COFIPE, 2008

Con estos antecedentes se desarrolló la observación electoral durante la década de los noventa. La siguiente tabla resume algunos de momentos relevantes de este proceso.

TABLA 11.1
LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO ENTRE 1989 Y 1996

| AÑO | ACONTECIMIENTO | LOGROS |
|------|---|---|
| 1989 | Observación deliberada y organizada: 13 organizaciones participan en el proceso electoral de Baja California para elegir gobernador. Triunfa el primer candidato de oposición de la era moderna. | Se sientan las bases de la observación ciudadana. |
| 1990 | Observación ciudadana de elecciones locales. Participaron 9 organizaciones civiles. | Se sientan las bases de la observación ciudadana. |
| 1992 | Observación ciudadana de las elecciones estatales de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Realizaron la observación 27 organizaciones. | Se regulariza la observación ciudadana en los comicios locales. |
| 1993 | Reforma al Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE). | Se incluyó en el artículo 5° del COFIPE la figura de los observadores. |
| 1994 | El IFE aprueba los Lineamientos y Acreditación de los ciudadanos que quisieran participar como observadores. | Según Pozas Horcasitas se robustece la figura jurídica de los observadores y se aceptan visitantes extranjeros. |
| 1996 | El IFE determina que cada organización debe informar sobre el monto y origen de sus recursos. | Las organizaciones se presentan como imparciales ante el proceso electoral. |

Fuente: Elaboración propia con datos del Observador Electoral 2012, «El rol de la observación electoral», Consultado en: <http://observadorelectoral.org.mx/rol.php>

Además del sustento legal, el IFE ha firmado varios convenios de cooperación para el fortalecimiento, apoyo y asistencia de los observadores. Estos convenios han sido temporales: se firman antes de las elecciones federales y vencen antes del inicio de los siguientes comicios federales.⁶²

Las entrevistas realizadas con expertos reflejan dos visiones distintas de la observación electoral en México. La primera considera que los observadores carecen de los recursos necesarios para identificar fraudes e irregularidades en el proceso electoral. La segunda sostiene que la observación ha innovado bastante en términos de observación, participación y metodologías, pero encuentra un techo en las reglas del sistema electoral. Ambas opiniones consideran que la observación fue muy importante en la década de los noventa, pues ayudó a reducir los fraudes en las casillas, a fortalecer y perfeccionar las herramientas electorales como el padrón y la credencial electorales. Estas visiones coinciden en que poco antes de las elecciones de 2000, los observadores se enfocaron en vigilar el funcionamiento de las autoridades electorales durante los procesos electorales.

62 Coordinación de Asuntos Internacionales, «Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral, en cuya concreción participó la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales», IFE, Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CA1/CAI-Misiones/convenios_de_cooperacion.pdf

CUADRO 11.2

CONVENIOS FIRMADOS EN FAVOR DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL ENTRE 1994 Y 2012

| CONVENIO | OBJETO | INSTITUCIONES FIRMANTES | FECHA DE FIRMA |
|---|---|--|-----------------------|
| Asistencia a los grupos de observación electoral (vencido) | Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales que realizaron observación durante el proceso electoral de 1994 | Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | 7 de julio de 1994 |
| Fortalecimiento a la Observación y al Proceso Electoral (vencido) | Contribuir al desarrollo y desempeño de las actividades de observación electoral en el proceso electoral de 1997 | SER PNUD Instituto Federal Electoral (IFE) | 22 de mayo de 1997 |
| Convenio de colaboración en materia de observación electoral que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral (vencido) | Contribuir financieramente a la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2000 | Secretaría de Gobernación (SEGOB) IFE | 8 de marzo de 2000 |
| Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros (vencido) | Apoyar técnica y financieramente a las actividades de los grupos nacionales de observación, así como brindar apoyo técnico a los visitantes extranjeros, en el marco del proceso electoral federal 2000 | SER SEGOB IFE Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) PNUD | 17 de marzo de 2000 |
| Apoyo a la Observación Electoral (vencido) | Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales que realizaron observación durante el proceso electoral de 2003 | SER SEGOB IFE TEPJF PNUD | 16 abril de 2003 |
| Apoyo a la Observación Electoral 2006 (vencido) | Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales que realizaron observación durante el proceso electoral de 2006 | SER SEGOB IFE TEPJF PNUD | 12 de octubre de 2005 |
| Convenio de apoyo en materia de observación electoral (vencido) | Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones que observaron el proceso electoral de 2009 | IFE SEGOB | 30 de octubre de 2008 |
| Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las acciones de los observadores en el proceso electoral federal 2011-2012 (vigente) | Establecer las normas por las que se regirá el ejercicio de la observación electoral durante el proceso electoral federal de 2011-2012 | IFE | 25 de agosto de 2011 |

Fuente: Instituto Federal Electoral

Dichas ópticas difieren de forma importante en la función de la observación después de 2000. Una de ellas considera que la observación perdió relevancia después de ese año: se dejó de innovar y la vigilancia electoral se volvió ineficaz para detectar irregularidades más sofisticadas en los comicios (financiamiento ilegal, rebaso de topes de campaña, clientelismo electoral, entre otros). La otra visión considera que las instituciones electorales fueron «penetradas» por los partidos y algunas organizaciones dedicaron su tiempo a vigilar el trabajo de autoridades electorales, partidos políticos, candidatos a puestos de elección popular y a los procesos de selección interna de los partidos.

En las entrevistas, se hizo notar que la credibilidad de los observadores depende del rigor de su metodología. Esta característica es tan importante que, es el factor que marcó la evolución de la observación en México. Después de 2000, la metodología se diversificó y concentró más en prevenir el fraude: analizaba el trabajo de las autoridades electorales y el comportamiento de los partidos políticos. Según uno de los entrevistados, conforme pasó el tiempo, los observadores no pudieron detectar los mecanismos más sofisticados del fraude como el financiamiento no reportado de los partidos, las campañas «sucias», los esquemas de movilización electoral que hacen los partidos el día de los comicios, entre otros.

La perspectiva más positiva de la observación electoral sostiene que la metodología de los observadores está limitada por la evolución y los cambios del sistema electoral. Uno de los entrevistados mencionó que es complicado que los observadores, con los recursos de que disponen, identifiquen irregularidades que, en ocasiones, ni siquiera las autoridades electorales son capaces de observar. Aun cuando las autoridades y los observadores buscan generar certidumbre en los comicios y evitar el fraude electoral, ambos tienen métodos distintos para lograr tales objetivos. Uno de los entrevistados enfatizó que no se puede exigir a los observadores que realicen la labor de investigación y fiscalización que realizan las autoridades, ya que no tienen los medios para ello. Esta perspectiva considera que la ley está retrasada, en tanto limita y no fomenta la participación de los observadores.

En una de las entrevistas se mencionó que, durante los noventa, la credibilidad de los observadores era tal que varios de los personajes más importantes de la observación consiguieron proyectar sus carreras políticas: «en ese momento, [la observación] era otra forma para conseguirte una diputación o un puesto en el gobierno». Una vez que pasó la efervescencia y popularidad de la observación, los actores políticos se dieron cuenta de que ésta había dejado de ser un medio para acceder a puestos en el gobierno y perdió atractivo.

i) Participación ciudadana en el ejercicio de observación

Como se muestra a continuación, en los casi veinte años que tiene la observación en México, el número de observadores ha cambiado considerablemente. Aun así, uno de los entrevistados asegura que se puede identificar una «masa crítica de ciudadanos que han estado pendientes de la institucionalidad de las elecciones».

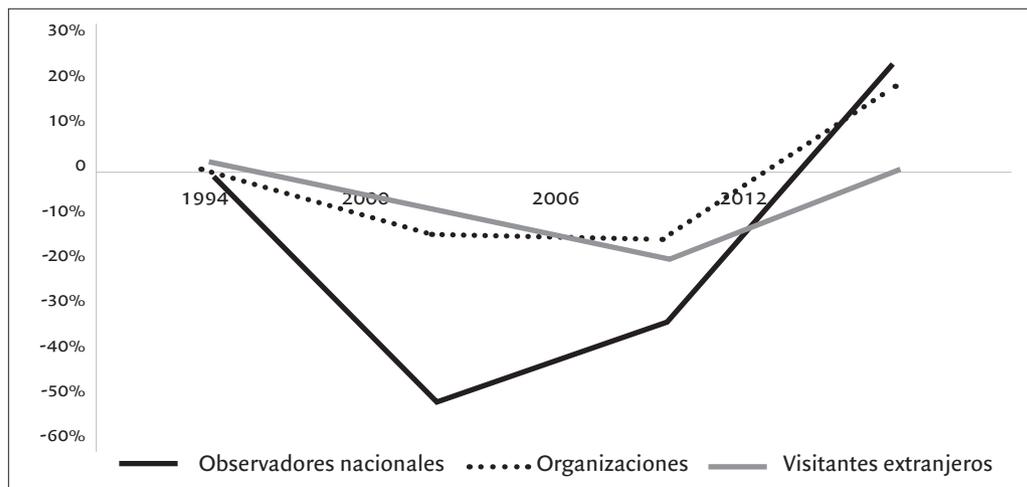
TABLA 11.2
NÚMERO DE OBSERVADORES Y ORGANIZACIONES POR ELECCIÓN FEDERAL, 1944-2012

| Año | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Observadores nacionales | 81,620 | 24,391 | 38,433 | 12,728 | 25,321 | 18,123 | 31,401 |
| Cambio porcentual entre elecciones presidenciales | - | - | -52.9% | - | -34.1% | - | 24.0% |
| Visitantes extranjeros | 943 | 397 | 860 | 180 | 693 | 410 | 695 |
| Cambio porcentual entre elecciones presidenciales | - | - | -8.8% | - | -19.4% | - | 0.3% |
| Organizaciones | 251 | 143 | 215 | 157 | 179 | 179 | 212 |
| Cambio porcentual entre elecciones presidenciales | - | - | -14.3% | - | -16.7% | - | 18.4% |

Fuente: IFE y PNUD

Después de 1994, el número de observadores ha bajado en cada elección presidencial, hasta los comicios de 2012, cuando vuelve a subir el número de observadores con respecto a la elección previa.

GRÁFICA 11.1 VARIACIÓN PORCENTUAL EN EL NÚMERO DE OBSERVACIONES ELECTORALES (NACIONALES E INTERNACIONALES) Y ORGANIZACIONES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2012



Fuente: IFE

La cantidad de observadores no ha sido suficiente para lograr una cobertura mayoritaria de las casillas. En las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, el porcentaje de éstas con presencia de al menos un observador fue baja y constante (15.3 y 14.8%, respectivamente). La Tabla 11.3 presenta estos datos.

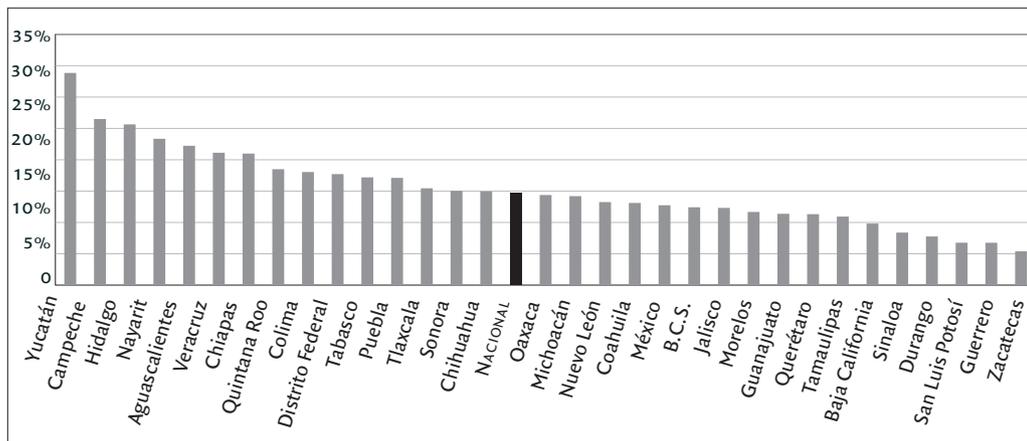
TABLA 11.3
% CASILLA CON OBSERVADORES ELECTORALES, 2006-2012

| Año | 2006 | 2012 |
|---|--------|--------|
| % Casillas con al menos un observador electoral | 15.30% | 14.80% |

Fuente: IFE

En las elecciones de 2012, la participación ciudadana en los estados, medida en términos de observación electoral, tuvo mucha varianza: por ejemplo, Yucatán (33.9%), Campeche (26.5%) e Hidalgo (25.6%) donde de una de cada cuatro casillas tuvo uno o más observadores. En contraste, hubo entidades con escasa observación como Zacatecas (5.4%), Guerrero (6.7%), San Luis Potosí (6.8%), Durango (7.7%) y Sinaloa (8.4%), donde hubo menos de un observador electoral por cada diez casillas (ver Gráfica 11.2).

GRÁFICA 11.2 PORCENTAJE DE CASILLAS CON OBSERVADORES ELECTORALES
POR ENTIDAD, 2012



Fuente: IFE

ii) Financiamiento de la observación electoral

El financiamiento de las organizaciones que realizan observación electoral ha evolucionado en su administración y fiscalización. Se pueden identificar tres etapas distintas en el siguiente diagrama.

DIAGRAMA 11.1

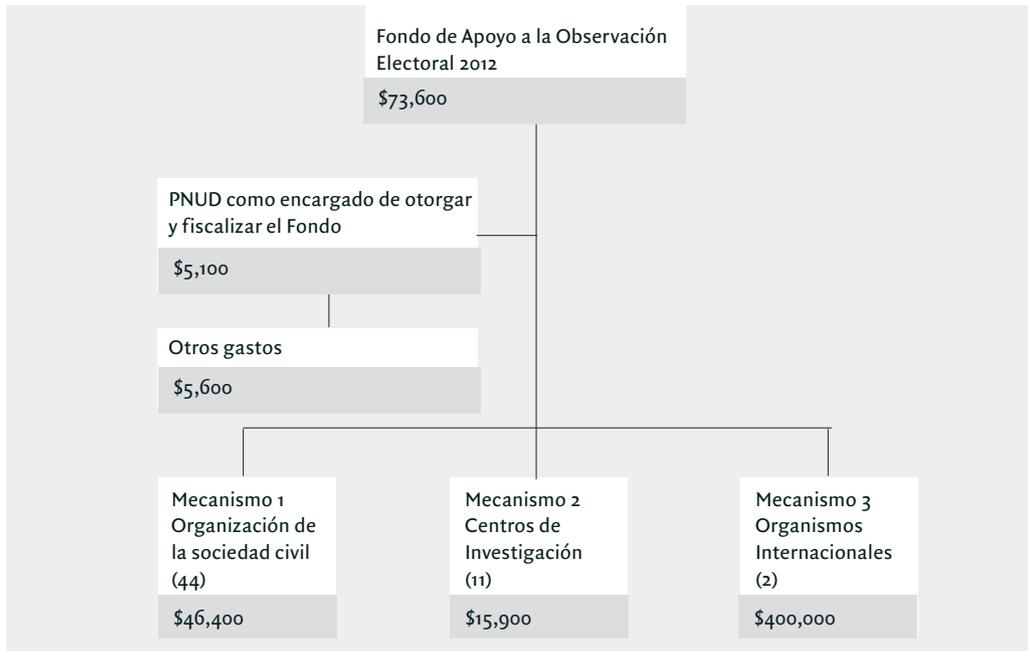
| | PRIMERA ETAPA, 1994-1997 | SEGUNDA ETAPA, 1997-2009 | TERCERA ETAPA, 2012 |
|--------------|--|--|---|
| SEGOB | Reunió el Fondo de Apoyo y el envío al IFE. | Creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral por Instrucción de la Presidencia de la República. Se encargó a la ONU que asignara los recursos a los observadores. | El Fondo de Apoyo a la Observación electoral se compuso con recursos de ambos organismos. |
| IFE | Fiscalizó los recursos asignados junto con el PNUD y estableció los criterios de fiscalización a seguir. | | |
| PNUD | Instaló el Comité Técnico de Evaluación (CTE), encargado de evaluar los proyectos de observación presentados por las organizaciones. | Tenía dos misiones: 1. Distribuir los recursos del Fondo de Apoyo y 2. Homologar la metodología de los observadores electorales. | Instaló el CTE para distribuir los recursos y se encargó de fiscalizar a las organizaciones beneficiadas por este fondo. Capacitó a los observadores y formadores de opinión pública. |
| OBSERVADORES | Debían presentar un proyecto ante el CTE para su aprobación y para que se les asignaran recursos en caso de resultar competente el proyecto. | Debían rendir cuentas del origen y destino de los recursos utilizados en la observación. | Los observadores siguieron con la dinámica anterior, presentaron sus proyectos ante el CTE para obtener financiamiento y sus reportes de fiscalización ante el IFE la PNUD. |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

El Fondo de Apoyo a la Observación Electoral se creó en 1994 y, salvo en esa elección, ha sido la principal y casi única fuente de financiamiento de los observadores. En este sentido, el PNUD ha fungido como intermediario entre los observadores y los financiadores, tanto en la asignación de los recursos como su fiscalización. A continuación se presentan la estructura que tuvo el fondo en las elecciones de 2012.

En 2012 se innovó en la forma en que se distribuyó el presupuesto destinado a observación. En esta ocasión se crearon tres mecanismos en lugar de dos, como se hacía antes. El nuevo mecanismo fue para financiar a centros de investigación y universidades que se dieron a la tarea de realizar diversos análisis sobre las condiciones de equidad de la contienda y el comportamiento de las autoridades durante el proceso electoral. Estos análisis representan una innovación, ya que utilizan una metodología académica más rigurosa que fortalece los estudios y sus conclusiones. Tal mecanismo puede ayudar a fortalecer la labor y metodología de los observadores.

CUADRO 11.2 ESTRUCTURA Y RECURSOS DEL FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012 (PESOS)



Fuente: Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, Primer Informe de Actividades.

La observación electoral consta de tres momentos: los preparativos previos a la elección y la campaña, la jornada electoral y la etapa posterior a los comicios. En México, la mayor parte de los recursos de la observación se utiliza en la jornada electoral. Hay pocas organizaciones con el tamaño y financiamiento para dar el mismo seguimiento a los otros dos momentos, ya que una cantidad importante de observadores operan con dinero del fondo de apoyo y ello limita sus recursos durante el periodo entre elecciones.

Uno de los entrevistados afirma que el PNUD ha tenido un rol importante en la repartición y el ejercicio del fondo de apoyo porque evita que se dé un conflicto de intereses entre las partes involucradas. Que el financiamiento provenga, en su mayoría, de organismos públicos, podría limitar el campo de acción de los observadores. Sin embargo, la presencia del PNUD atenúa esta posibilidad y fortalece la autonomía de los observadores. En contraste, otro entrevistado mencionó que la llegada del PNUD en la repartición y fiscalización de los recursos generó «clientelas» entre los observadores, lo que introdujo una dinámica distinta y ajena a la que existía en México.

En 2012, el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral fue significativamente mayor que en elecciones anteriores. El número de organizaciones beneficiadas también aumentó. Uno de los entrevistados señaló que esto se debió a que los mecanis-

mos de repartición de recursos se descentralizaron y se rompió con la dinámica inercial de repartición de recursos que los había concentrado en un par de organizaciones.

TABLA 11.4
RECURSOS PARA FINANCIAR ORGANIZACIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL,
1994-2012
(Millones de pesos)

| AÑO | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|--------|
| Fondo | \$50 | \$12 | \$40 | \$15 | \$40 | \$20 | \$73.6 |
| Organizaciones beneficiadas | 10 | 23 | 30 | 21 | 26 | 26 | 57 |
| Observadores | 81,620 | 24,391 | 38,433 | 12,728 | 25,321 | 18,123 | 31,401 |
| Observadores beneficiados | 30,000* (37%) | 19,000* (77%) | 30,000* (78%) | 9,758* (77%) | 15,765* (62%) | 5,261 (29%)* | NA |

* Número de observadores acreditados que recibieron financiamiento

Fuente: PNUD

En 2012 y por primera vez, se suscitaron reclamos con la repartición del fondo. Varias de las organizaciones que no recibieron financiamiento rechazaron la distribución del fondo con el argumento que faltó imparcialidad y que se había favorecido a las organizaciones que sostienen buenas relaciones con el IFE y el PNUD. Al margen del mérito de esas acusaciones, las declaraciones pueden revelar un fenómeno: algunas organizaciones de observadores creen tener derecho de financiamiento porque lo han recibido en años pasados.

Las autoridades han mejorado los procesos de fiscalización y asignación del financiamiento para procurar dar dinero a las organizaciones que presenten los mejores proyectos, tanto en su impacto como en viabilidad. Aun así, queda entre los entrevistados la sensación de que algunas organizaciones no han hecho un esfuerzo real para obtener el financiamiento a la observación, pero aun así creen merecerlo sólo porque lo han recibido en años previos. Se reconoce que estas organizaciones son «las menos», pero que existen y cubren con la bandera ciudadana para obtener recursos públicos cada elección federal.

iii) Evolución de los temas y hallazgos de la observación electoral

Los temas relevantes para los observadores cambian dependiendo del tiempo y del contexto en el que se presenten las elecciones, aunque siempre preocupa la posibilidad de fraude electoral, la equidad de la contienda y la participación ciudadana.

Uno de los entrevistados comentó que los hallazgos de la observación no nece-

sariamente inciden de forma directa en la calidad de la elección, más bien funcionan como diagnósticos limitados de las fallas y aciertos cometidos por las autoridades electorales, los actores participantes y la ciudadanía en general. Más allá de esto, se reconoce que los hallazgos y diagnósticos de los observadores dependen de múltiples factores como el contexto social y político, o el número de casillas observadas. Esto puede explicar la multiplicidad de diagnósticos.

Desde 1994, los observadores han custodiado las casillas electorales para reducir los fraudes en esos puntos estratégicos. La idea es vigilar que los funcionarios de casilla realicen correctamente su labor, así como reportar y reducir la cantidad de «mapaches» en los comicios.⁶³ Algunos entrevistados, sin embargo, señalaron que «el observador ‘cazmapaches’ ya no tiene sentido ahora», en parte porque la probabilidad de que las viejas prácticas fraudulentas tengan repercusiones importantes en la elección es baja y, según algunos entrevistados, porque los mecanismos de fraude que se utilizan son muy distintos actualmente.

Aun cuando existen organizaciones que todavía se dedican a buscar fraudes de casilla, se detectó la evolución de los temas y hallazgos distintos a través de los años. A continuación se presentan los temas y hallazgos principales de las organizaciones en las elecciones presidenciales.

TABLA 11.5

TEMAS Y HALLAZGOS DE LA OBSERVADORES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2012

| AÑO | CONTEXTO | TEMAS | HALLAZGOS |
|------|--|--|---|
| 1994 | El PRI conservaba mayoría en el Congreso. Las elecciones previas habían presentado múltiples irregularidades y acusaciones de fraude en casilla. | <ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de las elecciones • Padrón electoral confiable • Credencialización • Reducción de la violencia durante los comicios • Cobertura mediática • Compra y coacción del voto | <ul style="list-style-type: none"> • La presencia de observadores y el fortalecimiento del IFE aumentó la credibilidad de las elecciones. • Se actualizó el padrón electoral. • Las credenciales de elector incluyeron medidas de seguridad adecuadas (foto y registro de electores). • Los reportes de violencia no disminuyeron significativamente. • Sesgo en cobertura mediática: 3 anuncios del candidato del PRI por cada uno de sus opositores. • Varios reportes de compra y coacción del voto. |

63 Se conoce como mapache a los operadores de los partidos encargados de realizar los fraudes electorales en casilla como la compra de votos, el acarreo de personas, la coacción del voto, entre otros.

| | | | |
|------|--|--|--|
| 2000 | El PRI había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados tres años antes. La expectativa de triunfo de Vicente Fox era mayor. | <ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de las elecciones • Costo de las elecciones • Independencia de los medios de comunicación • Compra y coacción del voto • Capacitación electoral • Condiciones adecuadas para el ejercicio de un voto libre e informado | <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuado proceso preelectoral para educación ciudadana. • Renovación completa del Registro Federal de Electores. • Listas nominales con error de 1% con respecto al padrón. • La integración del Tribunal Electoral al sistema judicial aumentó la credibilidad de las elecciones. • Los consejeros del IFE actuaron con imparcialidad. • El IFE gastó cerca de 8.5 miles de millones de pesos en las elecciones. Se consideró una cifra muy alta. • La cobertura mediática fue más equitativa. • Aumentó la independencia de los medios. • Se redujo la compra y coacción del voto. • Hubo una mejor capacitación de funcionarios de casilla y más educación cívica en favor del voto secreto. • Presupuesto de la FEPADE insuficiente para realizar su labor adecuadamente. |
| 2006 | Ambiente polarizado antes de la jornada electoral. Expectativa de triunfo de López Obrador. El PAN conservó la Presidencia, pero su candidato fue declarado ganador en medio de fuertes acusaciones de fraude por parte del segundo lugar. | <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades electorales • Conteo Rápido • Desarrollo de la Jornada Electoral • Condiciones de Competencia • Funcionarios de casilla • Compra y coacción del voto • Monitoreo de medios • Campañas negativas | <ul style="list-style-type: none"> • Se destacó la labor y profesionalismo del IFE en la organización de las elecciones. • La autoridad electoral enfrentó problemas de desconfianza derivados de la selección de consejeros en 2003. • Demasiado alto el costo del proceso electoral, sobre todo cuando se paga con dinero público. • Mejorar regulaciones al financiamiento privado de campañas. • Se observaron descalificaciones personales entre candidatos en detrimento de la información y las propuestas de campaña. • Se elogió el uso del PREP, pero se recomendó explicar mejor este mecanismo a la ciudadanía. • Destacó el monitoreo de medios y las auditorías del IFE. • Buena organización de los funcionarios de casilla, salvo en las casillas especiales, donde aún son insuficientes las boletas que se asignan a casillas especiales. • Las autoridades electorales deben investigar y resolver las quejas de forma más rápida y eficiente. • Un par de observadores se mostraron preocupados por los reportes de compra y coacción de voto. |
| 2012 | El PRI recobró la presidencia después de 12 años y obtuvo un amplio apoyo del electorado en el Congreso y gobiernos locales. | <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios de casilla • Educación cívica • Autoridades • Compra y coacción del voto • Cuotas de participación en la elección • Aplicación de la reforma electorales de 2007 • Fiscalización de los partidos | <ul style="list-style-type: none"> • Se destacó el trabajo profesional del IFE. • Hubo una mala capacitación logística de los funcionarios de casilla, sobre todo en lugares apartados. • Poca educación cívica de los ciudadanos. • Se presentaron casos de compra y coacción del voto en varias entidades. • Los partidos políticos incumplen con la normatividad de cuotas de género. • La reforma de 2007 ha sido exitosamente implementada en regulación de medios. • El proceso de fiscalización de los partidos no está bien regulado ni tiene incidencia en los resultados electorales. No existen mecanismos claros de transparencia de los partidos. |

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE y reportes de las organizaciones y visitantes extranjeros

En este tema también se encontraron ideas diferentes entre los entrevistados. Por un lado, algunos consideraron que no hubo gran innovación en la observación electoral. Por otro lado, se presentó una posición que defiende que, a pesar de las difi-

cultades que hay para realizar esta labor, se ha innovado y se ha buscado examinar el desempeño de las autoridades electorales (tanto en el proceso de organización electoral, como en la protección y promoción de la equidad de la contienda), el comportamiento de los partidos políticos y las posibles infracciones cometidas por éstos.

iv. Fortalezas y debilidades

La observación electoral ha evolucionado en los últimos 20 años. Los observadores han aprendido y mejorado. Destacan cinco fortalezas de la observación:

- * Evaluación de los mecanismos electorales. La observación fortalece los mecanismos electorales mediante la crítica y evaluación, mismas que ayudan a reconsiderar su efectividad.
- * Mayor certidumbre a los comicios. Los observadores son imparciales como ciudadanos o miembros de la sociedad civil organizada. Más allá del ejercicio del voto, la observación es un canal mediante el cual los ciudadanos atestiguan el desarrollo de las elecciones.
- * Participación ciudadana. La observación incentiva la participación ciudadana y genera condiciones para el ejercicio del voto libre e informado.
- * Evolución del sistema electoral. El trabajo de los observadores ha impulsado cambios importantes en el sistema electoral. El establecimiento de cuotas de género y de jóvenes en las listas de candidatos que deben presentar los partidos son ejemplos de ello.
- * Fortalecimiento de la ciudadanía. La principal fortaleza de la observación se presenta por su condición ciudadana. En tanto no forman parte de las instituciones formales del sistema electoral, los observadores desempeñan el rol de evaluadores externos de las elecciones y del trabajo de las autoridades (Observatorio Electoral Latinoamericano, 2012).⁶⁴

Uno de los entrevistados mencionó que la principal fortaleza de la observación electoral en México no es su influencia en el sistema electoral, sino la contribución directa a la participación ciudadana. El entrevistado consideró que no es un efecto menor, ya que la formación de ciudadanía es un aspecto central del proceso electoral y, por tanto, también lo es de la observación electoral.

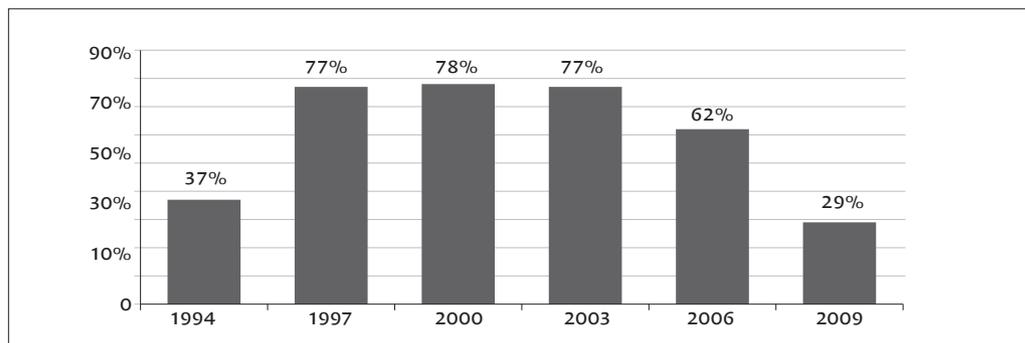
Otra opinión surgida de las entrevistas sostiene que la observación electoral es relevante porque las autoridades electorales están «encuarteladas» el día de la elec-

64 Observatorio electoral latinoamericano, «Observación electoral. Los desafíos de la coordinación» Disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=6> (Consultado el 8 de enero de 2013).

ción y no tienen los recursos para monitorear la elección en «el campo». De cierta forma, los observadores suplen esta función, son un «acompañamiento técnico» de las autoridades y dan credibilidad a los comicios.

Respecto a las debilidades del sistema de observación electoral en México, la mayor sea quizá la dificultad para conseguir recursos. Aun con la presencia del fondo de apoyo, no hay recursos suficientes para cubrir a todos los observadores. Sin embargo, el porcentaje de observadores que han obtenido financiamiento público aumentó considerablemente después de los comicios de 1994. Entre 1997 y 2006, casi dos tercios de los observadores fueron financiados por el fondo de apoyo, tanto en las elecciones presidenciales como en las del Congreso. La gráfica siguiente ilustra esta situación.

GRÁFICA 11.3 PORCENTAJE DE OBSERVADORES FINANCIADOS POR EL FONDO DE APOYO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL, 1994-2009



Fuente: PNUD

Algunos entrevistados consideraron que la existencia de este esquema de financiamiento «garantizado» cada tres años disminuye los incentivos de los observadores a buscar fuentes alternas de recursos, al tiempo que induce la competencia entre organizaciones por acceder a este financiamiento. Parece un contrasentido que la observación electoral busque garantizar los derechos del ciudadano y luchar contra cualquier abuso de autoridad para influir los procesos electorales, pero sea financiada con fondos gubernamentales.

Otra perspectiva retomada de las entrevistas sostiene que es importante seguir invirtiendo en la observación con recursos públicos porque la labor que realizan estas organizaciones tiene un carácter público también. Más allá de esto, algunos entrevistados coincidieron en que la forma en que se reparte el financiamiento para observación debe replantearse, de modo que las organizaciones puedan observar el proceso electoral (que inicia desde octubre del año previo a la elección), en lugar de sólo concentrarse en la jornada electoral.

Otras debilidades de la observación electoral son:

- * Dificultad para coordinar esfuerzos. Con tantas organizaciones funcionando a nivel local con proyectos específicos es difícil que aquellas con intenciones similares se coordinen para mejorar la cobertura de sus temas de interés o para presentar un diagnóstico común sobre los problemas del sistema electoral mexicano.
- * Duplicación de trabajo. La falta de coordinación hace que los recursos de las organizaciones se destinen a causas en las que otros ya han invertido y la falta de comunicación entre las organizaciones dificulta que esta duplicación de trabajo sea útil para corroborar los datos generados por las organizaciones.
- * Generalización de la muestra estadística. Si bien los observadores buscan evaluar el proceso electoral en su conjunto, sus recursos y los alcances de sus métodos, no permiten generalizar sus hallazgos a toda la elección, ya que por lo general no logran tener una muestra representativa de las elecciones.
- * Multiplicidad de metodologías. Existe gran variedad en la metodología de los observadores (cazamapaches, monitoreo a la compra de voto, procesos de capacitación y concientización de ciudadanos, entre otros). La falta de una metodología clara, consistente y rigurosa dificulta la formulación de un diagnóstico claro por parte de los observadores.
- * Bajo impacto. Los problemas anteriores, en especial la multiplicidad de metodologías, reducen el efecto de las organizaciones sobre el sistema electoral y las prácticas antidemocráticas que intentan combatir.
- * Falta de innovación. Algunas organizaciones de observación se quedaron estancadas en los temas y métodos de los años noventa, sin innovar metodologías: por ejemplo, carecen de analistas presupuestales para detectar desvíos de recursos públicos; de monitores de medios de comunicación, y de trabajo de campo para detectar prácticas clientelares y movilización de votantes.

Uno de los entrevistados sostiene que el principal problema de la observación es que se pretende atacar cada uno de los puntos débiles del sistema electoral sin que haya un programa real y eficaz para evaluarlo. Señala que tampoco existen mecanismos claros de fiscalización de partidos, ni otros que puedan ser activados por los observadores, por lo que las organizaciones carecen de mecanismos reales de participación que les ayuden a mejorar la calidad democrática de las elecciones. Las propias organizaciones reconocen que su ámbito de acción es muy limitado, se reduce a interponer demandas en la FEPADE, cuando ellos mismos consideran que este organismo no tiene los recursos necesarios para corregir comportamientos indebidos en los comicios.

Uno de los entrevistados señaló que si bien los reportes de los observadores no son vinculantes para la autoridad o los partidos, algunas de las mejoras técnicas en

las elecciones han surgido de esos reportes (las boletas electorales en braille o los crayones especiales para marcar las boletas). En este sentido, no es necesario dotar a los observadores de mecanismos institucionales para fortalecerlos. En contraste, un entrevistado señaló que las organizaciones observadoras no necesariamente han contribuido en los temas que competen a la autoridad electoral, sino que han buscado ser un complemento en la vigilancia de funciones que deberían ser realizadas por los ciudadanos de a pie, más que por autoridades.

Un problema sustancial de la observación electoral es que la mayoría de los observadores no han sido suficientemente propositivos en su metodología, señaló uno de los entrevistados: «son las circunstancias de la elección las que los hacen innovar». Un ejemplo es el proceso de monitoreo de medios que realizaron varios observadores en 2012. Este nuevo método de observación surgió porque la reforma electoral de 2007 atrajo la atención pública hacia este problema y, eventualmente, llevó a los observadores a atender este fenómeno. Como ya se dijo, existe otra perspectiva que considera que ha sido la ley precisamente la que ha rezagado la actividad de los observadores al limitar la competencia de las organizaciones.

Se les preguntó a los entrevistados si creían que los observadores tienen los medios para detectar las sofisticadas «irregularidades» que se presentan en las elecciones actuales. Un par respondió que no hay forma en que los observadores, por más sofisticados que sean, identifiquen estas irregularidades, sin importar los recursos que destinen para ello. Esto se debe a que no tiene los recursos (financieros o humanos) suficientes para realizar un análisis riguroso de las elecciones y tampoco tienen facultades para exigir la información que requieren para el escrutinio de las elecciones. Estas facultades están reservadas para la autoridad competente. Uno de los entrevistados mencionó que la falta de recursos afecta considerablemente la labor del observador: «es imposible detectar fraudes que ni siquiera la autoridad puede detectar, aun con los recursos que tiene».

Este análisis identificó que entre los observadores electorales, salvo algunas organizaciones, hay poca claridad y coordinación de proyectos, lo que los ha llevado a repartir sus esfuerzos en diversos temas como capacitación electoral, asesoría legal, planeación de proyectos, entre otros. Aunado a ello, los observadores no tienen recursos suficientes para detectar todas las irregularidades de un proceso electoral. Esto se debe, en parte, a que se han desarrollado mecanismos legales que limitan el trabajo de los observadores más de lo que les ayuda. Se puede argumentar que el valor real de la observación está en su calidad de apoyo técnico de la autoridad electoral y en su labor de fortalecimiento de la participación ciudadana, más que en su impacto directo en la normatividad o justicia electorales.



12. CONTENIDO DE SPOTS EN LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE 2006 Y 2012

Hallazgos principales

- * El tono de poco más de la mitad de los spots de las campañas presidenciales de 2006 fue negativo (52%). La mayoría de éstos giraron en torno a promesas generales (44%) y propuestas genéricas (21%), propias o de los adversarios.
- * El tono de la mayoría de los spots de las campañas presidenciales de 2012 fue positivo (56%). La mayoría giró en torno a la imagen de los candidatos (40%) y promesas generales (37%).
- * Las principales diferencias entre los spots de 2006 y 2012 fueron la disminución de los negativos de 52 a 25%, el aumento de los positivos de 17 a 56% y el aumento de los enfocados en la imagen de los candidatos de 15 a 40%.
- * Las propuestas concretas o específicas son la excepción entre los spots producidos por los tres principales candidatos, apenas 4% del total.
- * La imagen de los candidatos y las promesas genéricas fueron los principales temas de los spots en 2006 y 2012.
- * El PAN fue el partido que produjo el mayor número de spots negativos (40 en 2006 y 24 en 2012).
- * Andrés Manuel López Obrador pasó de enfocarse principalmente en propuestas (27 en 2006) a enfocarse principalmente en su imagen (35 en 2012).
- * El PRI hizo a un lado los ataques y pasó de 35 spots negativos en 2006 a 10 en 2012.

Introducción

Un objetivo de la reforma electoral de 2007 fue erradicar la difusión de spots negativos y fomentar la presentación de propuestas durante las campañas. Por esta razón, se otorgó al IFE la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de mensajes que fueran denigratorios de las instituciones o calumniosos de los candidatos.

Este capítulo tiene dos objetivos principales:

1. Analizar si el nuevo marco regulatorio erradicó la difusión de spots negativos.
2. Analizar si el nuevo marco regulatorio fomentó la presentación de propuestas durante la campaña.

i) Tipos de spots

En términos generales, cada spot se ubica en dos ejes: tono (de completamente positivo a completamente negativo) y mensaje (de completamente enfocado en políticas públicas a completamente enfocado en la personalidad de los candidatos). Mientras

que los spots positivos buscan persuadir al electorado de votar por un candidato, los negativos buscan persuadir al electorado de abstenerse de votar por un candidato. Los primeros intentan inyectar emociones positivas para entusiasmar al electorado, sobre todo a los simpatizantes. Los segundos intentan inyectar emociones negativas para provocar ansiedad, sobre todo entre los indecisos.

Por su parte, mientras que los spots enfocados en políticas públicas tienen como objetivo principal presentar propuestas concretas para resolver problemas específicos, los enfocados en la personalidad de los candidatos buscan fortalecer o debilitar su imagen ante los ojos del electorado. Los primeros buscan informar de manera concreta; los segundos buscan causar una buena o mala impresión.

ii. Spots electorales producidos en 2006

De acuerdo con la tipología mencionada, se codificaron los spots de las campañas por categorías de tono en el eje horizontal (si éste es muy negativo, algo negativo, neutro, algo positivo y muy positivo) y de contenido en el eje vertical (si el spot habla sobre la imagen del candidato, la reputación del candidato, propuestas generales, propuestas genéricas o propuestas concretas).

En lo que se refiere a los spots negativos, por lo general el contenido se enfoca en criticar la imagen, reputación, propuestas generales, propuestas genéricas y propuestas concretas del candidato rival de quien lo produjo. Ahora bien, como hay ocasiones en que los spots negativos buscan contrastar al candidato que lo produjo con algún rival, su contenido también se puede enfocar en la imagen del candidato que produjo el spot.

Con base en esa codificación, se estimó que, por una parte, el tono de la mayoría de los spots de campañas presidenciales fue negativo (52 por ciento: 39 por ciento muy negativos y 13 por ciento algo negativos). Por otra, la mayoría giraron en torno a promesas generales (44 por ciento) y propuestas genéricas (21 por ciento). Al tomar en cuenta todas las categorías, la pluralidad de los spots presentó un tono neutro y se enfocaron en promesas generales (18 por ciento). Destaca que apenas 3 por ciento se enfocaron en propuestas concretas. La Tabla 12.1 detalla estas cifras por tono y contenido. Considera el universo de spots producidos por los tres principales candidatos (222 en total) durante las campañas para presidente de 2006. La Gráfica 12.1 ilustra los datos de la Tabla 12.1 para visualizar el tono y contenido.

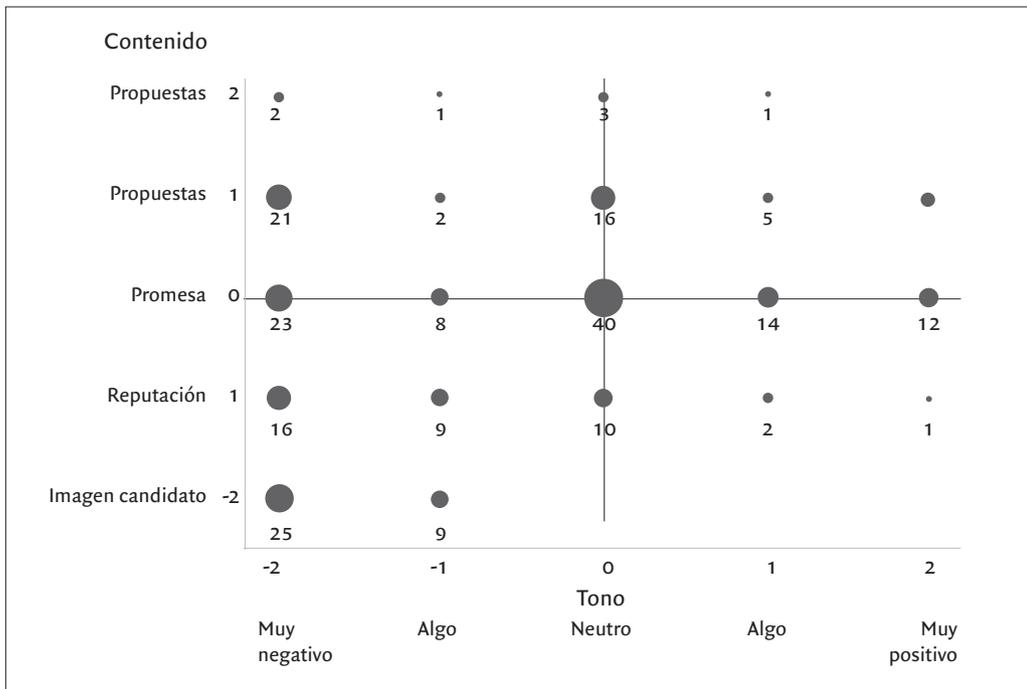
TABLA 12.1
TONO Y CONTENIDO DE SPOTS EN CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 2006

| CONTENIDO | TONO | | | | | TOTAL |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| | MUY NEGATIVO | ALGO NEGATIVO | NEUTRO | ALGO POSITIVO | MUY POSITIVO | |
| Propuestas concretas | 2 (2%) | 1 (3%) | 3 (4%) | 1 (6%) | 0 (0%) | 7 (3%) |
| Propuestas genéricas | 21 (24%) | 2 (7%) | 16 (23%) | 2 (10%) | 5 (27%) | 46 (21%) |
| Promesas generales | 23 (26%) | 8 (28%) | 40 (58%) | 14 (74%) | 12 (67%) | 97 (44%) |
| Reputación candidato | 16 (18%) | 9 (31%) | 10 (15%) | 2 (10%) | 1 (6%) | 38 (17%) |
| Imagen candidato | 25 (30%) | 9 (31%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 34 (15%) |
| Total | 87 (39%) | 29 (13%) | 69 (31%) | 19 (9%) | 18 (8%) | 222 (100%) |

Nota: Número de spots en paréntesis.

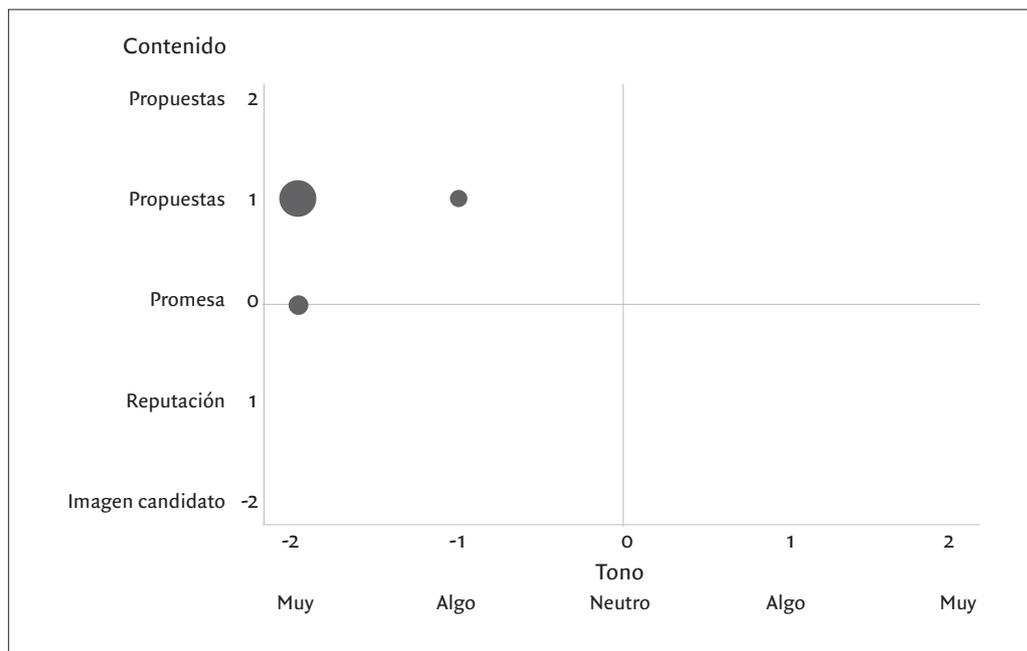
Fuente: Elaboración propia utilizando codificación de dos codificadores independientes (confiabilidad entre codificadores = 0.76).

GRÁFICA 12.1 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006

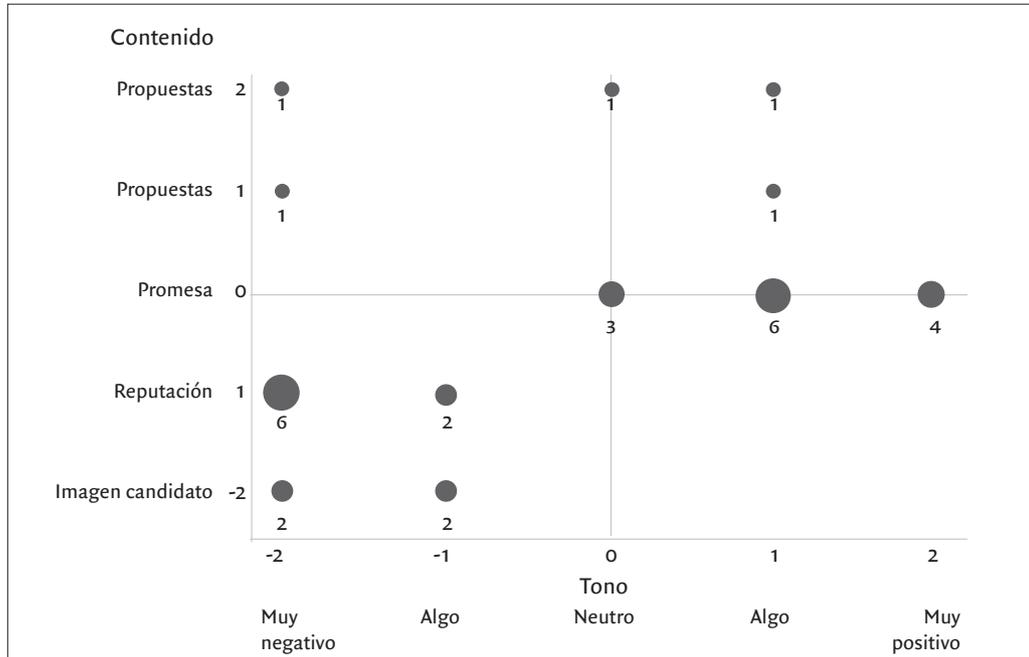


En 2006 también hubo una variación significativa en el número, tono y contenido de los spots producidos a lo largo de la contienda (ver gráficas 12.2-12.6). Primero, febrero y junio respectivamente fueron los meses con menos y más spots producidos (19 y 113). Esta tendencia está en sintonía con la percepción de que la efectividad aumenta conforme se acerca la elección —a mayor efectividad percibida, más spots producidos. Segundo, el tono se tornó progresivamente negativo a lo largo de las campañas. Mientras que marzo arroja cifras más o menos equilibradas entre spots negativos y positivos (14 vs. 12), en abril (14 vs. 4), mayo (19 vs. 6) y sobre todo en junio (54 vs. 15) la balanza se inclinó marcadamente en favor de la negatividad. Ahora bien, vale la pena destacar que esta tendencia es menos clara al agrupar a los spots neutros con los positivos. Bajo este criterio, mientras en febrero, mayo y junio se produjeron más negativos que neutros o positivos (15 vs. 4, 19 vs. 17 y 54 vs. 48), en marzo (14 vs. 16) y abril (14 vs. 20) se produjeron más neutros o positivos que negativos.

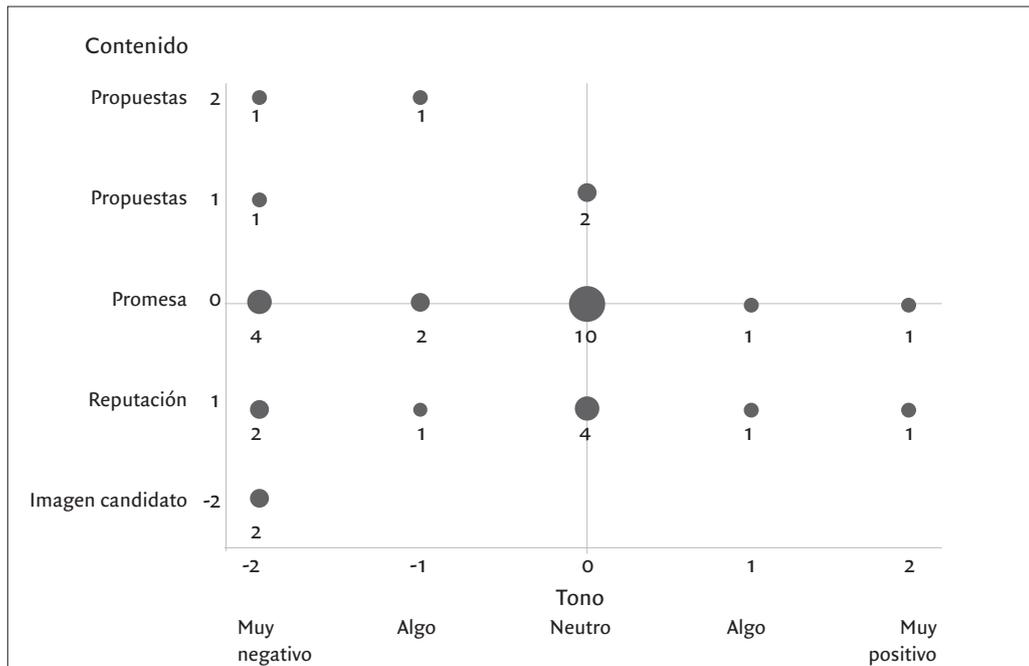
GRÁFICA 12.2 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, FEBRERO 2006



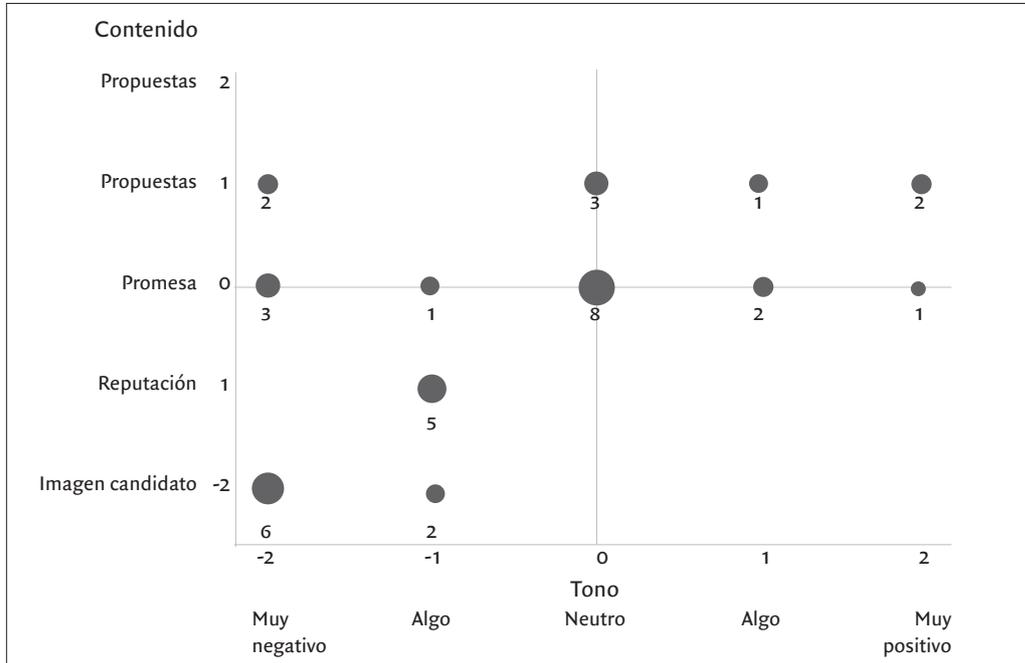
GRÁFICA 12.3 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, MARZO 2006



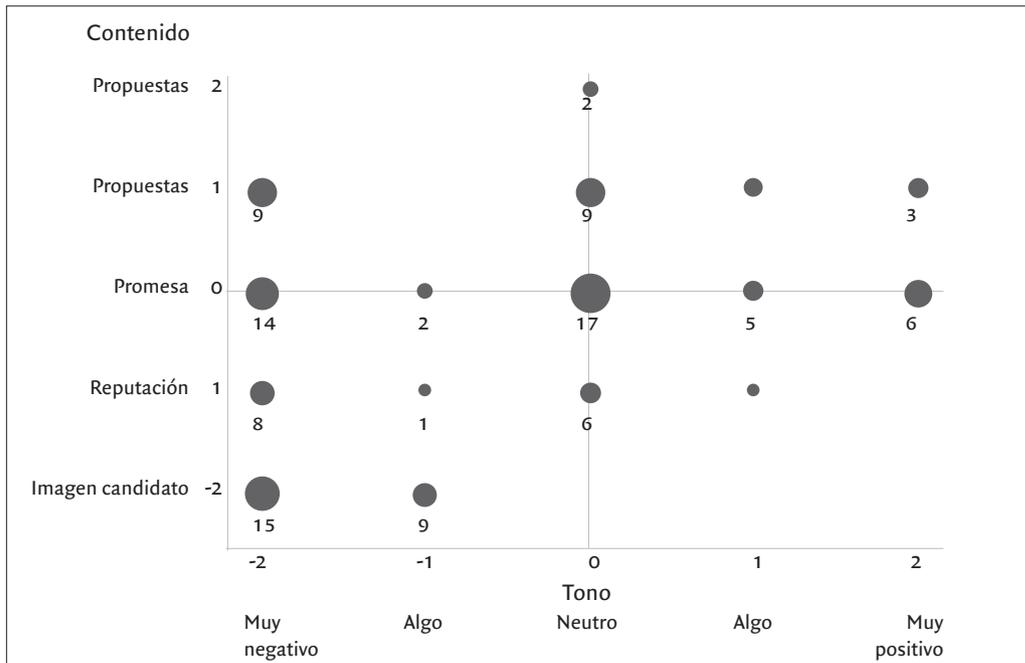
GRÁFICA 12.4 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, ABRIL 2006



GRÁFICA 12.5 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, MAYO 2006



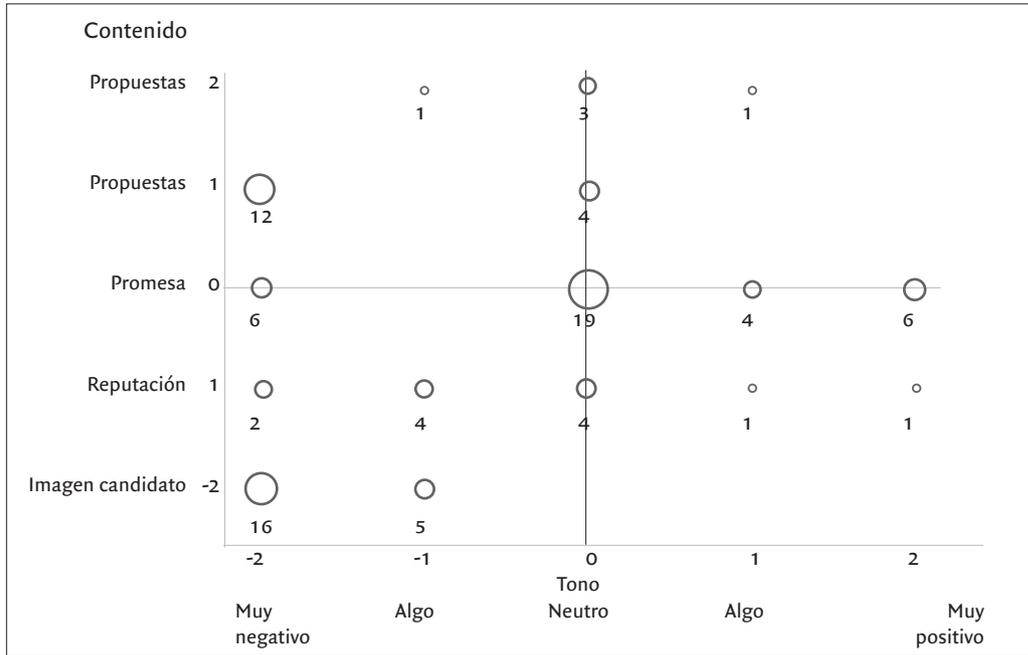
GRÁFICA 12.6 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, JUNIO 2006



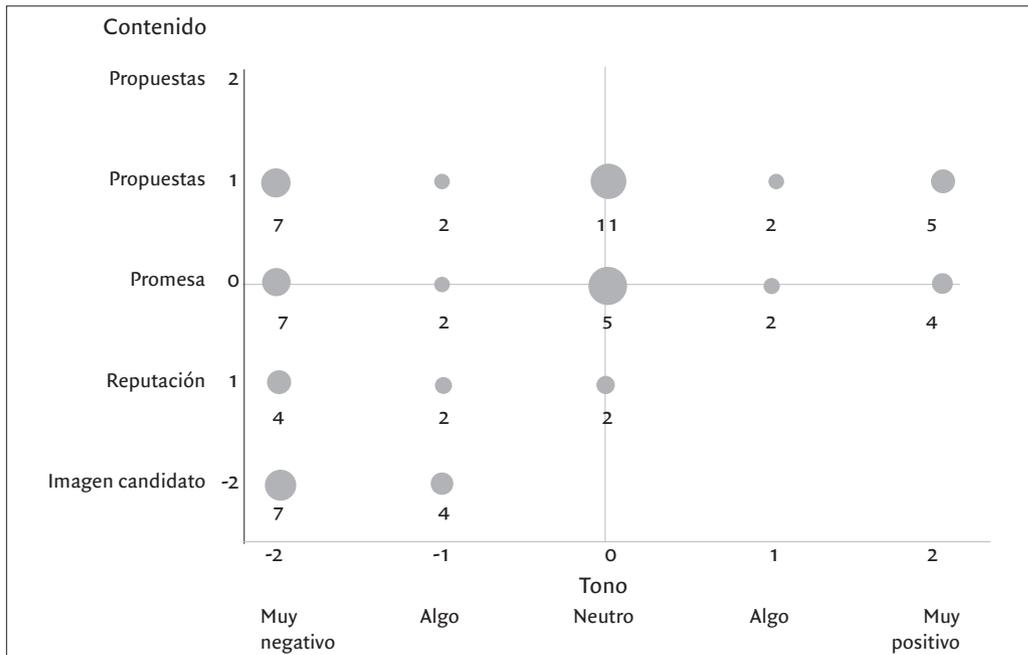
Tercero, aunque a lo largo de la elección de 2006 los *spots* se enfocaron incrementalmente en la reputación e imagen de los candidatos, los contenidos principales siempre fueron las promesas y propuestas de políticas públicas. Los 19 producidos en febrero, por ejemplo, se enfocaron en promesas y propuestas; en marzo, 18 se enfocaron en promesas y propuestas y 12 en la reputación e imagen de los candidatos; en abril, 23 se enfocaron en promesas y propuestas y 11 en la reputación e imagen de los candidatos; en mayo, 23 se enfocaron en promesas y propuestas y 13 en la reputación e imagen de los candidatos; y en junio 67 *spots* se enfocaron en promesas y propuestas y 36 en la reputación e imagen de los candidatos. Ahora bien, vale la pena destacar que esta tendencia es menos clara si comparamos únicamente a los enfocados en propuestas con los centrados en la reputación e imagen de los candidatos. Bajo este criterio, los de propuestas sólo fueron mayoría en febrero, ya que en marzo (12 vs. 5), abril (5 vs. 11), mayo (13 vs. 8) y junio (36 vs. 23) se enfocaron mucho más en la imagen y reputación de los candidatos.

También se detecta una variación significativa en el número, tono y contenido de los *spots* producidos por los tres principales candidatos (ver gráficas 12.7-12.9). Primero, mientras que Felipe Calderón produjo 89, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo respectivamente produjeron 68 y 65. Segundo, Calderón fue quien produjo el mayor número de negativos (40) y positivos (14). Por su parte, López Obrador y Madrazo produjeron el mismo número de *spots* negativos (35) y un número similar de positivos (13 y 11 respectivamente). Tercero, AMLO fue el candidato que dedicó el mayor número a propuestas (27), seguido de cerca por Felipe Calderón (21) y muy de lejos por Roberto Madrazo (5). Cuarto, el candidato que más prometió en los *spots* fue Madrazo (42), seguido de cerca por Calderón (35) y de lejos por AMLO (20). Por último y con 33 *spots*, Felipe Calderón también fue quien se enfocó más en la imagen de los candidatos (ya sea la suya o la de sus rivales), seguido por Roberto Madrazo (20) y AMLO (19).

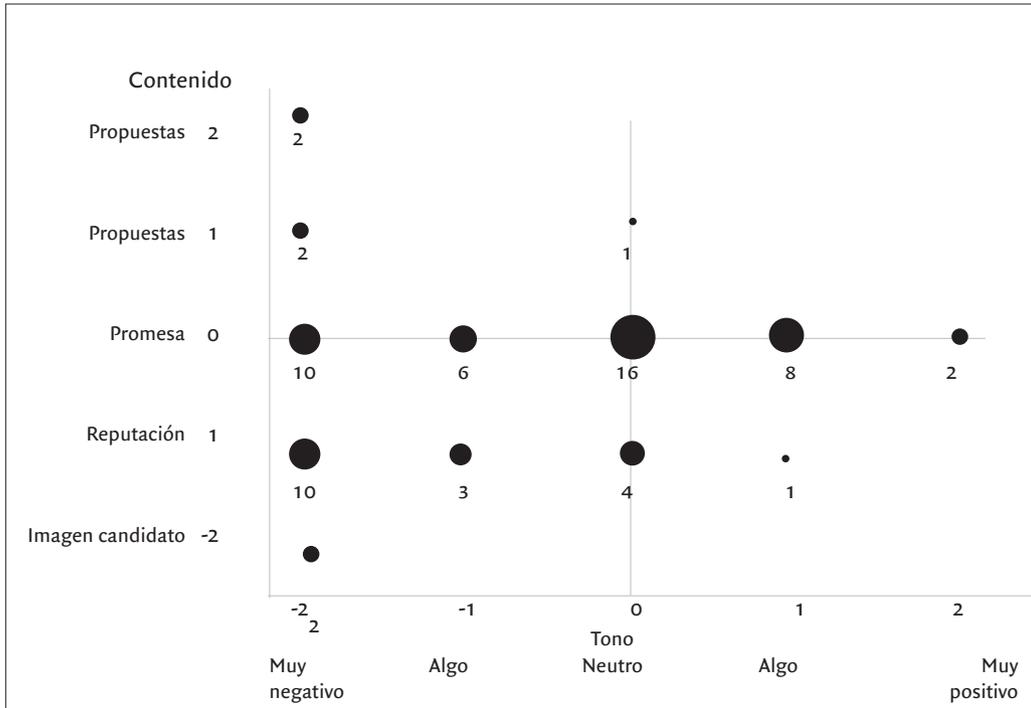
GRÁFICA 12.7 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR EL PAN DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006



GRÁFICA 12.8 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS (PRD-PT-CONVERGENCIA) DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006



GRÁFICA 12.9 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR COALICIÓN ALIANZA POR MÉXICO (PRI-PVEM) DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006



iii) Spots electorales producidos en 2012

El nuevo modelo de acceso a spots en radio y televisión, plasmado en la reforma electoral de 2007, dio como resultado que en 2012 se transmitieran casi 20 millones durante los 90 días que duraron las campañas para presidente. De éstos, 85 por ciento correspondieron a los partidos políticos y 15 por ciento a las autoridades electorales. Además, con base en la fórmula especificada en el COFIPE para distribuir spots en relación con el peso político de cada partido o coalición, en 2012 el candidato de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM), Enrique Peña Nieto, recibió 44 por ciento de los distribuidos, 17 por ciento más que la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, y 30 por ciento más que el candidato de la coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-MC), Andrés Manuel López Obrador.

De acuerdo con la tipología antes mencionada, en 2012 sobresalen dos hallazgos. Por una parte, el tono de la mayoría de los spots fue positivo (56 por ciento: 41 por ciento muy positivo y 15 por ciento algo positivo). Por otra parte, la mayoría giró en torno a la imagen de los candidatos (40 por ciento) y promesas generales (37 por ciento). En principio, estas cifras indican que si bien la reforma electoral de 2007 no erradicó por completo a los negativos, sí logró disminuirlos significativamente.

te. También destaca que apenas 2.2 por ciento de los spots se enfocó en propuestas concretas (cifra similar a la de 2006). La Tabla 12.2 detalla estas cifras por tono y contenido, al considerar el universo producido por los tres principales candidatos (179 en total) durante las campañas para presidente de 2012. La Gráfica 12.10 ilustra los datos de la Tabla 12.2 para visualizar mejor su tono y contenido.

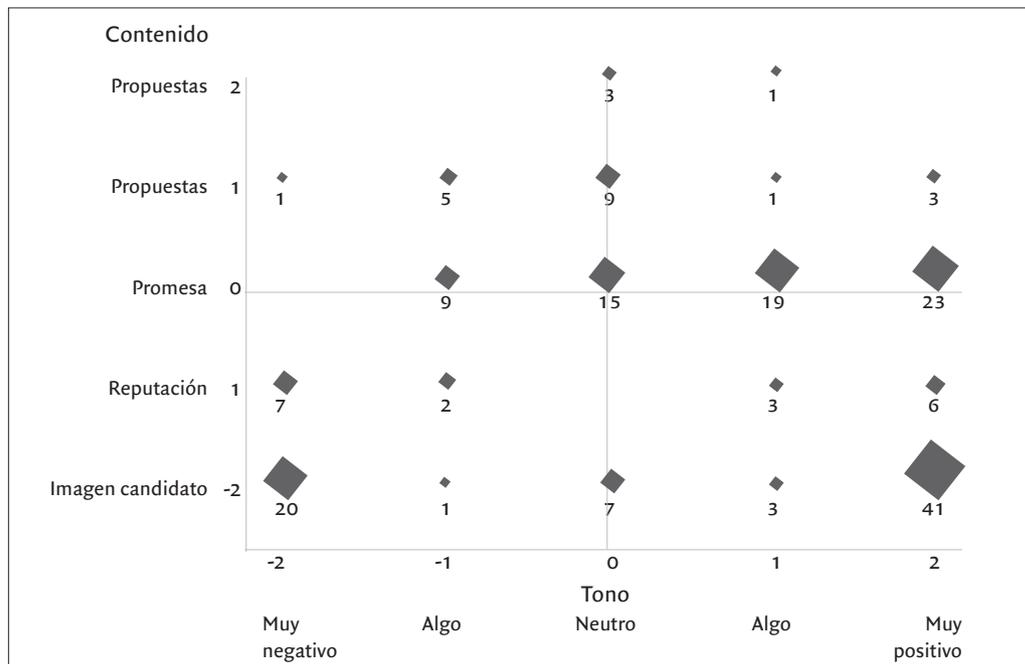
TABLA 12.2
TONO Y CONTENIDO DE SPOTS EN CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE DE 2012

| CONTENIDO | TONO | | | | | TOTAL |
|----------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | MUY NEGATIVO | ALGO NEGATIVO | NEUTRO | ALGO POSITIVO | MUY POSITIVO | |
| Propuestas concretas | 0 (0%) | 0 (0%) | 3 (8.9%) | 1 (3.7%) | 0 (0%) | 4 (2.2%) |
| Propuestas genéricas | 1 (3.6%) | 5 (29.4%) | 9 (26.4%) | 1 (3.7%) | 3 (%) | 19 (10.6%) |
| Promesas generales | 0 (0%) | 9 (52.9%) | 15 (44.1%) | 19 (70.4%) | 23 (%) | 66 (37.0%) |
| Reputación candidato | 7 (25%) | 2 (11.7%) | 0 (0%) | 3 (11.1%) | 6 (%) | 18 (10.0%) |
| Imagen candidato | 20 (71.4%) | 1 (6.0%) | 7 (20.6%) | 3 (11.1%) | 41 (%) | 72 (40.2%) |
| Total | 28 (15.6%) | 17 (9.4%) | 34 (19.0%) | 27 (15.0%) | 73 (41.0%) | 179 (100%) |

Nota: Número de spots en paréntesis.

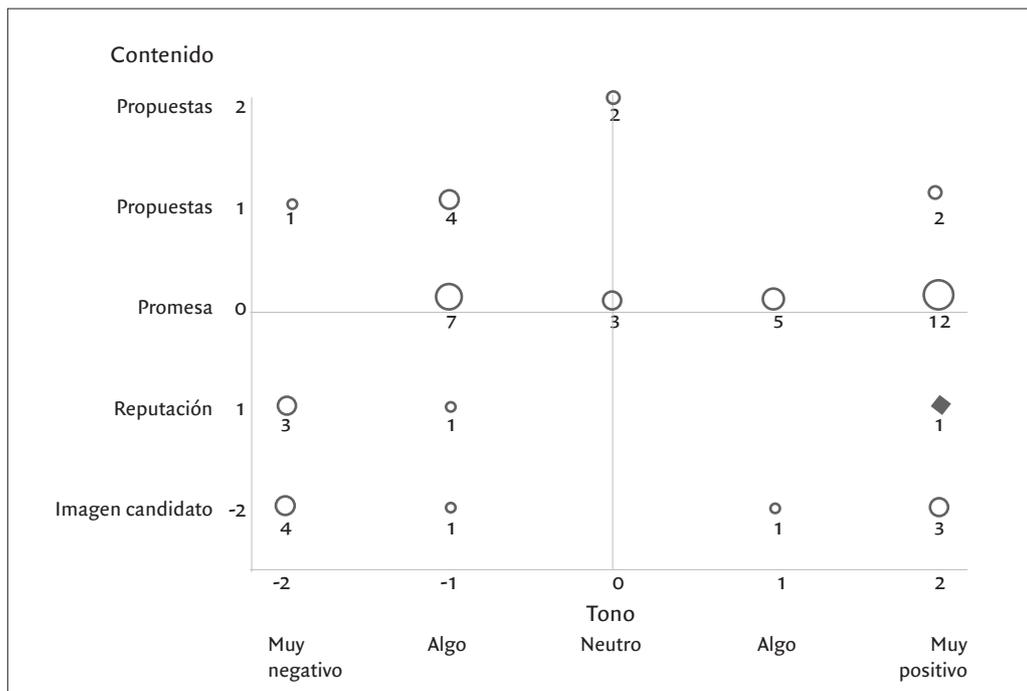
Fuente: Elaboración propia utilizando codificación de dos codificadores independientes (confiabilidad entre codificadores = 0.76).

GRÁFICA 12.10 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR TRES CANDIDATOS PRINCIPALES DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006



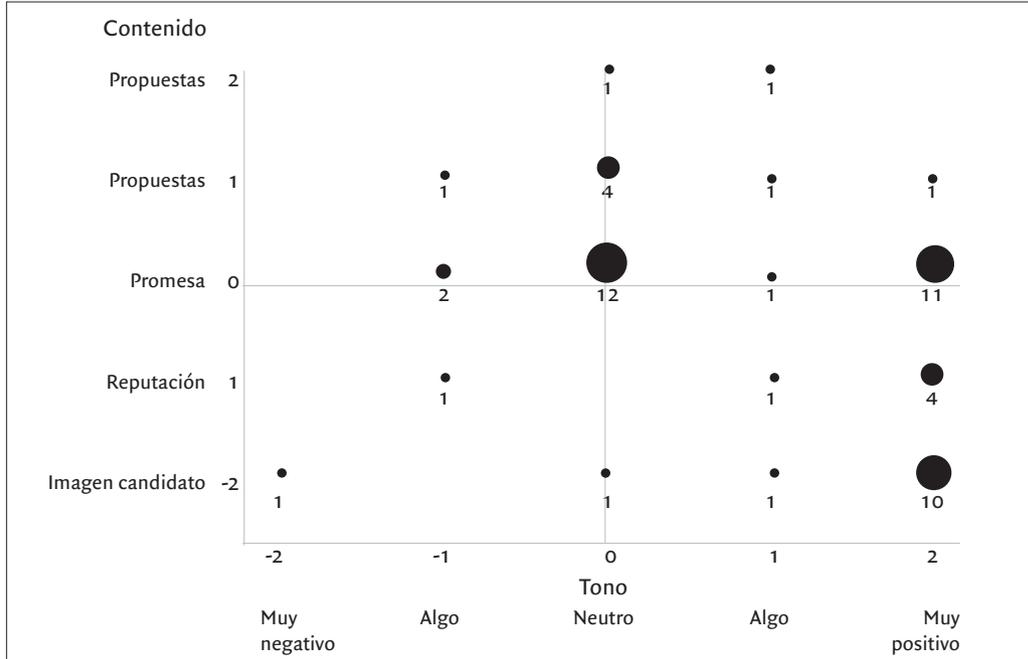
En 2012 también hubo una variación significativa en el número, tono y contenido de los spots producidos por los tres principales candidatos (ver gráficas 12.11-12.13).⁶⁵ Primero, mientras que Enrique Peña Nieto produjo 75, Andrés Manuel López Obrador y Josefina Vázquez Mota respectivamente produjeron 54 y 60. Por su parte, Peña Nieto (46) produjo el mayor número de spots positivos, seguido de López Obrador (30) y Vázquez Mota (24). Además, nuevamente fue la candidata del PAN quien produjo el mayor número de spots negativos (21), seguida por el candidato de la coalición de izquierdas (14) y por el candidato de la coalición PRI-PVEM (10). También se destaca que en 2012 AMLO (35) y Peña Nieto (37) produjeron un número similar de spots enfocados en la imagen de los candidatos, seguidos muy de lejos por Vázquez Mota (14). A su vez, Peña Nieto (28) y Vázquez Mota (27) produjeron un número similar que se enfocaron en promesas genéricas. Por último, pese al poco interés generalizado en hacer propuestas, AMLO (15) nuevamente encabezó la categoría, seguido por Peña Nieto (10) y Vázquez Mota (9).

GRÁFICA 12.11 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR EL PAN DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, DE FEBRERO A JUNIO 2006

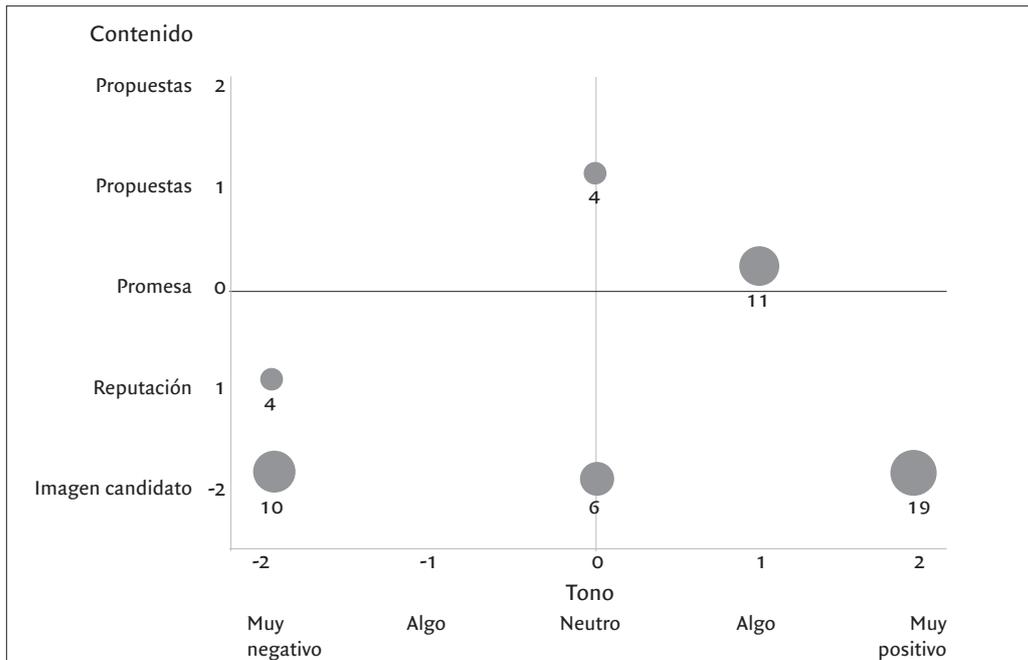


65 No contamos con datos sobre las pautas de transmisión de spots en 2012, por lo que no es posible desagregarlos por mes o semana.

GRÁFICA 12.12 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR COALICIÓN COMPROMISO POR MÉXICO (PRI-PVEM) DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, MARZO A JUNIO 2012



GRÁFICA 12.13 TONO Y CONTENIDO DE SPOTS PRODUCIDOS POR COALICIÓN MOVIMIENTO PROGRESISTA (PRD-PT-MC) DURANTE CAMPAÑAS PARA PRESIDENTE, MARZO A JUNIO 2012



iv) Balance

Las principales diferencias entre los *spots* de 2006 y 2012 fueron la disminución de negativos de 52 a 25 por ciento, el aumento de los positivos de 17 a 56 por ciento y el aumento de aquéllos enfocados en la imagen de los candidatos de 15 a 40 por ciento. Además, los centrados en propuestas concretas o genéricas disminuyeron de 24 a 13 por ciento, convirtiéndose en los menos frecuentes de todos.

También destaca que el número de *spots* producidos por los tres principales candidatos disminuyó de 222 en 2006 a 189 en 2012; que el PAN fue nuevamente el partido que produjo el mayor número de negativos (40 en 2006 y 24 en 2012); que Andrés Manuel López Obrador pasó de enfocarse principalmente en propuestas (27 en 2006) a enfocarse principalmente en su imagen (35 en 2012); que el PRI hizo a un lado los ataques y pasó de 35 negativos en 2006 a 10 en 2012. Las propuestas concretas o específicas son la excepción entre los *spots* producidos por los tres principales candidatos, ya que apenas rondan el 4 por ciento del total. Por mucho, la imagen de los candidatos y las promesas genéricas son los principales temas de los *spots*.

Si la reforma electoral de 2007 buscaba erradicar a los negativos y los ataques entre candidatos, el análisis de los *spots* de 2012 sugiere un efecto limitado. De hecho, la principal limitación de la reforma electoral de 2007 en esta materia, sería su incapacidad de dirigir el contenido hacia las propuestas, ya que por mucho, los tres principales candidatos optaron por enfocarse en su imagen y en promesas genéricas.



13. CUOTA DE GÉNERO EN LAS CANDIDATURAS AL CONGRESO

Hallazgos principales

- * Las reglas electorales para estimular la equidad de género en cargos legislativos han sido eficaces: se pasó de un promedio de mujeres legisladoras menor al 20 por ciento entre 1994 y 2006 en la Cámara de Diputados, a 36.8 por ciento en la LXII Legislatura (2012-2015).
- * En el caso del Senado, la representación de las mujeres casi se duplicó en sólo una legislatura: pasó de 17.2 por ciento en el periodo 2006-2012 a 33.6 por ciento en 2012-2018.
- * El salto cuantitativo que se observa a partir de 2012 se explica por la cuota de 40 por ciento que está plasmada en la ley electoral desde 2007 y que se reforzó con acuerdos tomados al interior del Instituto Federal Electoral (IFE) y por sentencias emitidas por el Tribunal Electoral.
- * Los partidos políticos tuvieron dificultad para cumplir la cuota de género en el proceso electoral 2011-2012 y, en muchos casos, desplazaron a candidatos masculinos que habían triunfado en elecciones internas, con lo cual se vulneraron sus derechos políticos.
- * Se debe evaluar el balance apropiado entre una representación legislativa más igualitaria entre géneros, por un lado, con el respeto de los principios de democracia interna de los partidos. Asimismo, es preciso analizar el impacto de la cuota de género sobre la experiencia y la calidad de la composición del Congreso mexicano.

Introducción

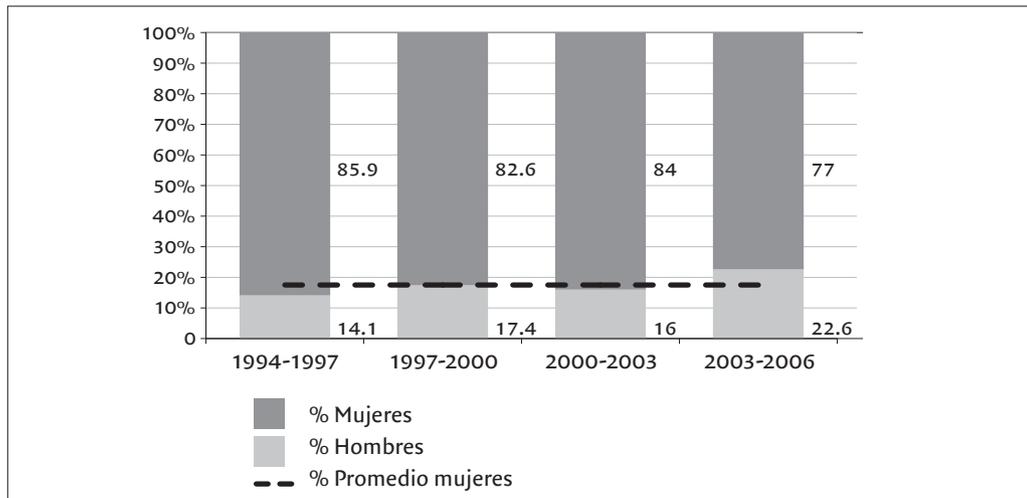
La política de equidad de género ha estado en la agenda electoral mexicana desde 1993. En la reforma electoral de aquel año, se estipulaba que los partidos promoverían «una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular». Antes de esta reforma, México ya estaba suscrito a diversos instrumentos legales internacionales que promovían la equidad de género en diversos aspectos —la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981).

Estos convenios establecían directrices generales en contra de la discriminación de la mujer en la vida política, tanto para votar en las elecciones, como para ser electas para cargos públicos en igualdad de condiciones, participar en la formulación e implementación de las políticas públicas, entre otros.

La adscripción de México a estos convenios no fortaleció la igualdad de género en el ámbito electoral, en parte porque la ley electoral no obligaba hasta que se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1996. En esta reforma se estableció «que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70% para un mismo género [...]». Este código fue reformado de nuevo en 2002, cuando se estableció que el límite de 70% sería impuesto a las candidaturas de propietarios, además de que se contempló que al menos una de cada tres posiciones en las listas plurinominales sería de uno de ambos géneros y que habría sanciones ante el incumplimiento de estas normas por parte de los partidos políticos.

La primera década de políticas de género en el ámbito electoral coincidió con una ampliación de los espacios ganados por las mujeres en el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados, la proporción de curules ganadas por mujeres aumentó de 14.1 a 22.6% entre las legislaturas LVI y la LIX (1994-2006) —un aumento acumulado de 60% (ver Gráfica 13.1). En el Senado, la proporción pasó de 12.5 a 15.6% —un crecimiento menor pero de casi 25% entre las elecciones de 1994 y 2000 (ver Gráfica 13.2).

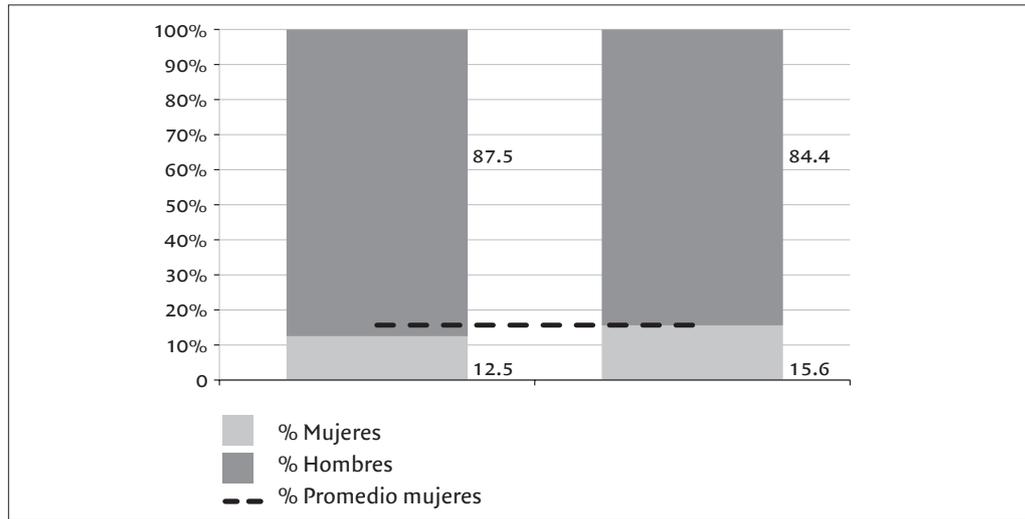
GRÁFICA 13.1 COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR GÉNERO, 1994-2006



Fuente: Cámara de Diputados

Muchos países del mundo han establecido políticas de cuota de género: la mayoría para candidaturas y un porcentaje menor han fijado curules reservadas exclusivamente para mujeres. La siguiente tabla muestra información sobre los tipos de cuota que se aplican en 67 países alrededor del mundo, según Quota Project.

GRÁFICA 13.2 COMPOSICIÓN DEL SENADO POR GÉNERO, 1994-2006



Fuente: Senado

TABLA 13.1
NÚMERO DE CONGRESOS CON CUOTAS DE GÉNERO POR TIPO DE CUOTA

| | CÁMARA BAJA O ÚNICA | | CÁMARA ALTA | | NIVEL SUBNACIONAL | |
|---|---------------------|--------|-------------|--------|-------------------|--------|
| Asientos reservados | 17 | 25.4% | 5 | 23.8% | 11 | 17.7% |
| Cuotas de candidatos legisladas | 43 | 64.2% | 12 | 57.1% | 34 | 54.8% |
| Cuotas de candidatos legisladas a nivel subnacional | 1 | 1.5% | - | - | NA | NA |
| Sin legislación | 6 | 9.0% | 4 | 19.0% | 17 | 27.4% |
| Total | 67 | 100.0% | 21 | 100.0% | 62 | 100.0% |

Fuente: Quota Project, Global Database of Quotas for Women, 2010.

Cada país ha optado por diversas formas para establecer las cuotas de género, algunos han establecido dichas cuotas en su constitución, otros sólo en su legislación electoral y algunos en ambas. La siguiente tabla muestra en qué legislación se establece la cuota de género en cada uno de estos países.

TABLA 13.2
JERARQUÍA LEGAL DE LA CUOTA DE GÉNERO EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

| | CONSTITUCIÓN | | LEGISLACIÓN ELECTORAL | |
|-------------------|--------------|-----|-----------------------|-----|
| CÁMARA BAJA/ÚNICA | 18 | 27% | 53 | 79% |
| CÁMARA ALTA | 7 | 10% | 14 | 21% |
| NIVEL SUBNACIONAL | 8 | 12% | 42 | 63% |

Fuente: Quota Project, Global Database of Quotas for Women, 2010.

De los 67 países seleccionados, 27% le ha dado jerarquía constitucional a la cuota de género, mientras que casi 80% le dio, al menos, fundamento en su ley electoral. México estableció las cuotas de género en su legislación electoral a nivel federal y sólo algunas entidades federativas los incluyeron en sus constituciones.

i) La reforma electoral de 2007

Si bien las reformas de los 15 años previos pavimentaron la equidad de género en el ámbito electoral, el avance más importante se dio en la reforma electoral de 2007. En los artículos 4, 38, 218, 219 y 220 del COFIPE se incluyeron los principales cambios en la materia, entre los cuales destaca la obligación de los partidos a garantizar la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres en la vida política del país. Para ello se incluye una cuota de género en las candidaturas a diputados y senadores equivalente al 40% de las postulaciones por cada partido o coalición, mientras que en las listas de representación proporcional se integrarán segmentos de 5 candidatos (en cada uno de éstos habrá 2 candidaturas de género distinto); la excepción a la nueva regla serían las candidaturas de mayoría relativa resultado de un proceso de elección democrático.

En cuanto a las candidaturas por representación proporcional, la reforma contempló que las listas de representación proporcional «se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada» (ver Tabla 13.3).

TABLA 13.3
REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO, 2007

| ARTÍCULO DEL COFIPE | CONTENIDO |
|---------------------|--|
| Artículo 219 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Al menos 40% de las candidaturas a diputados y senadores deberán integrarse por candidatos propietarios del mismo sexo. 2. Estarán exceptuadas de la anterior regla las «candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.» |
| Artículo 220 | «Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.» |
| Artículo 221 | En caso de incumplimiento de las disposiciones de los artículos 219 y 220 «[...] se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.» |

Fuente: COFIPE, 2008

Los criterios para implementar la cuota de género durante el proceso electoral 2011-2012 se establecieron originalmente en un acuerdo del IFE de octubre de 2011 (CG327). Éste se basó en la reforma electoral de 2007, pero además incluyó tres novedades. La primera fue la excepción a la cuota de 40% en el caso de las candidaturas de mayoría relativa elegidas mediante un proceso de elección democrático. El acuerdo del IFE amplió la definición de la normatividad vigente que establecía que el proceso democrático sería conforme a los estatutos de los partidos y lo amplió de la siguiente manera «[...] debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia».⁶⁶

La segunda novedad del acuerdo del IFE fue que, en el caso extremo de que no se eligiera a ningún candidato de mayoría relativa mediante un proceso democrático, cada partido o coalición postularía hasta un máximo de 180 candidatos a diputados y 38 a senadores de un mismo género por el principio de mayoría relativa.

Finalmente, el último criterio significativo aprobado por los consejeros del IFE a través del Acuerdo, fue la recomendación a los partidos políticos y coaliciones acerca de que las fórmulas de propietario y suplente de las postulaciones incluidas en la cuota de género fuesen del mismo sexo.

CUADRO 13.1 CRITERIOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE GÉNERO DE 2007 EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL, CON BASE EN EL ACUERDO CG327/2011 DEL IFE, 2011-2012*

1. Al menos 40% de las candidaturas a diputados y senadores deberán integrarse por candidatos propietarios del mismo sexo.
2. **Estarán exceptuadas de la anterior regla las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático que cumpla con alguna de las siguientes características:**
 - a. Elección directa de la militancia
 - b. Elección directa de la ciudadanía
 - c. Elección indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos *ex profeso* por dicha militancia

66 IFE, «Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distritos y cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral 2011-2012» Artículo Decimotercero, México, 7 de octubre de 2011.

3. Cada partido o coalición postularía hasta un máximo de 180 candidatos a diputados y 38 a senadores de un mismo género.

4. Las postulaciones que cumplan con la cuota de género deberán procurar «[...] que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género».

5. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

* Según el Acuerdo CG327/2011 del IFE (los criterios no incluidos en la normatividad electoral están en negritas)

Fuente: IFE

En noviembre de 2011, algunos criterios fueron impugnados ante el TEPJF (SUP-JDC-12624/2011). El resultado fue un acuerdo final (CG413/2011) aprobado en diciembre de 2011, el cual estableció los criterios definitivos:

- * Se eliminó la definición del procedimiento democrático contemplado en el acuerdo previo.
- * Se estipuló un umbral mínimo de 120 candidatos a diputados y 26 a senadores por cada género (equivalentes al 40% del total de las candidaturas), sin importar el proceso de selección elegido por los partidos para las candidaturas de mayoría relativa.
- * Se contempló que las fórmulas de las candidaturas (de propietarios y suplentes) que conformarán la cuota de género deberían estar integradas por personas del mismo sexo.

CUADRO 13.2 CRITERIOS DE IMPLEMENTACIÓN DEFINITIVOS DE LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE GÉNERO DE 2007 EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL, DE ACUERDO CON LA SENTENCIA DEL TEPJF SUP-JDC-12624/2011 Y EL ACUERDO CG413/2011 DEL IFE, 2011-2012

1. Al menos 40% de las candidaturas a diputados y senadores deberán integrarse por candidatos propietarios del mismo sexo.

2. Cada partido o coalición postularía hasta una cuota mínima de género de 120 candidatos a diputados y 26 a senadores (40%) por el principio de mayoría relativa, sin importar el método de nominación.

3. Las fórmulas de las candidaturas (de propietarios y suplentes) que conforman la cuota de género deberían estar integradas por personas del mismo sexo.

4. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

* Según el Acuerdo CG327/2011 del IFE (los criterios no incluidos en la normatividad electoral están en negritas)

Fuente: IFE

ii) Aplicación de la cuota de género en el proceso electoral federal 2011-2012

Algunos partidos políticos y coaliciones no cumplieron con la cuota de género en las solicitudes iniciales de registro de candidaturas presentadas ante el IFE. Para el Senado, tanto el PAN como la coalición Compromiso por México solicitaron el registro de sólo 26.6 y 20% de mujeres, respectivamente. Por otro lado, para la Cámara de Diputados el incumplimiento fue aún mayor: el PRI fue el partido que más lejos estuvo de cumplir con la cuota de género al solicitar el registro de menos del 20% de mujeres; también incumplieron la coalición Compromiso por México (26.1%), el PAN (28.3%) y el Movimiento Progresista (30.7%) (Ver Tabla 13.4).

TABLA 13.4
PARTIDOS Y COALICIONES QUE INCUMPLIERON CON LA CUOTA DE GÉNERO
EN LOS REGISTROS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA
(UMBRAL MÍNIMO 40%), 2012

| CÁMARA | PARTIDO/COALICIÓN | CIRCUNSCRIPCIONES | TOTAL DE CIRCUNSCRIPCIONES |
|---------------------|-------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Senado | PT | Circunscripción plurinominal única | 1 |
| | PAN | Tercera | 1 |
| Cámara de Diputados | PT | Primera y quinta | 2 |
| | PVEM | Cuarta | 1 |
| | MC | Primera, Segunda, Tercera | 3 |

Fuente: IFE, Ruta crítica de la cuota de género a nivel federal: Evolución jurisdiccional, marzo de 2012.

Con respecto a las solicitudes de registro de las candidaturas por el principio de representación proporcional, el PT no cumplió con la cuota de género para el Senado, mientras que en el caso de la Cámara de Diputados, incumplieron el mismo partido,

además del PAN, el PVEM y el MC. Cabe destacar que el PANAL y el PRD fueron los únicos partidos que cumplieron con la cuota de género para ambas cámaras, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

TABLA 13.5
PARTIDOS Y COALICIONES QUE INCUMPLIERON CON LA CUOTA DE GÉNERO
EN LOS REGISTROS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO
DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, 2012

| CÁMARA | PARTIDO/COALICIÓN | CIRCUNSCRIPCIONES | TOTAL DE CIRCUNSCRIPCIONES |
|---------------------|-------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Senado | PT | Circunscripción plurinominal única | 1 |
| | PAN | Tercera | 1 |
| Cámara de Diputados | PT | Primera y quinta | 2 |
| | PVEM | Cuarta | 1 |
| | MC | Primera, Segunda, Tercera | 3 |

Fuente: IFE, Ruta crítica de la cuota de género a nivel federal: Evolución jurisdiccional, marzo de 2012.

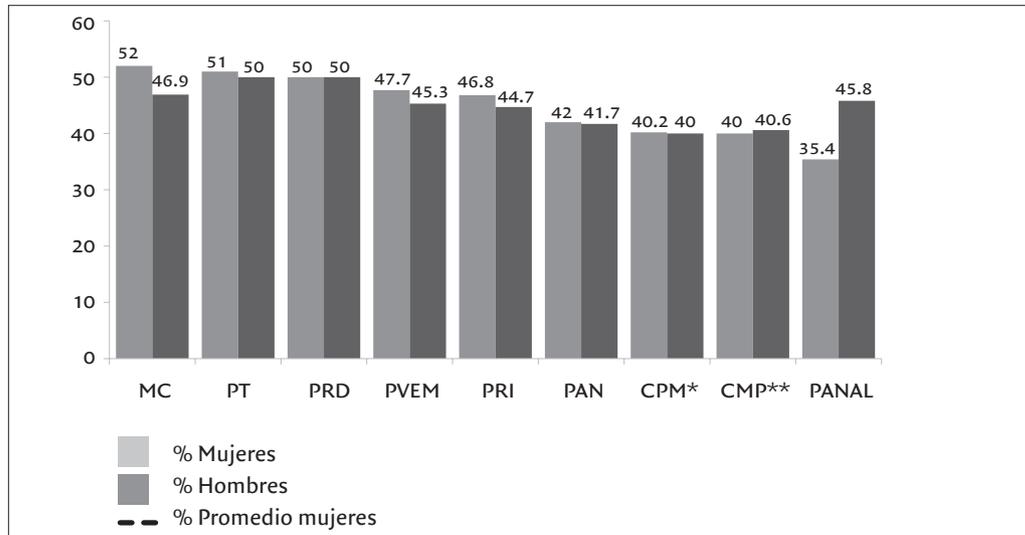
Al prever el incumplimiento de la cuota de género, dos sentencias del TEPJF (JDC-12624/2011 y SUP-JDC-14855/2011) determinaron que la cuota mínima de 120 candidaturas a diputaciones y 26 al Senado tenía que ser cumplida sin excepción. Para lograr ese objetivo, el Consejero Presidente del IFE informó a los partidos políticos y coaliciones que, cuando se vulnerara la cuota de género:

- * «en los casos de las candidaturas de mayoría relativa, se realizará un sorteo entre los candidatos entre los candidatos registrados [...] para determinar quiénes de ellos perderán su candidaturas, hasta satisfacer el requisito establecido [...]».
- * «para el caso de las candidaturas de representación proporcional [...]:
 - «Si de la lista [...] cada uno de los segmentos contempla dos candidaturas de género distinto pero éstas no se encuentran alternadas, se procederá a invertir los lugares de los candidatos a fin de cumplir con el requisito establecido en la Ley».
 - «Si de la lista [...] todos o alguno de los segmentos no contemplan dos candidaturas de género distinto, entonces se procederá a ubicar en los lugares correspondientes en forma alternada a los primeros candidatos de género distinto al predominante que se encuentra en la lista, recorriendo los lugares hasta cumplir con el requisito [...] Si aun así no es posible ajustar el requisito [...] se suprimirán de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustarse al límite legalmente permitido [...]».⁶⁷

67 TEPJF, «Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadanos, Expedientes: SUP-JDC-12624/2001 y acumulados», Artículo Decimoquinto, México.

Como muestra la Gráfica 13.3, los partidos políticos y coaliciones cumplieron, en el registro final de candidaturas al Congreso, con los porcentajes equivalente a la cuota de género establecida por el TEPJF. Más aún, los registros de candidaturas a diputaciones solicitados por los partidos Movimiento Ciudadano, PT y PRD (fuera de los presentados en conjunto a través de la coalición del Movimiento Progresista), sumaron el mismo o mayor porcentaje de mujeres que de hombres —52, 51 y 50%, respectivamente. Con respecto a las candidaturas al Senado, el PT y el PRD presentaron el mismo número de candidaturas de cada género y todos los partidos y coaliciones solicitaron al menos 40% de los registros para mujeres.

GRÁFICA 13.3 PORCENTAJE DE CANDIDATURA DE MUJERES
AL CONGRESO POR PARTIDO O COALICIÓN, 2012

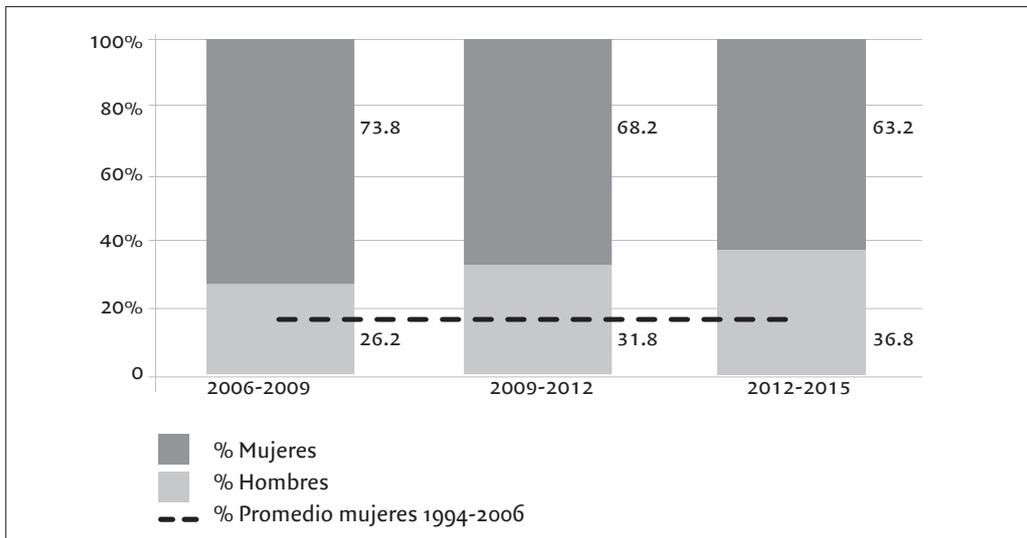


Fuente: IFE

iii) El impacto sobre la conformación del Congreso

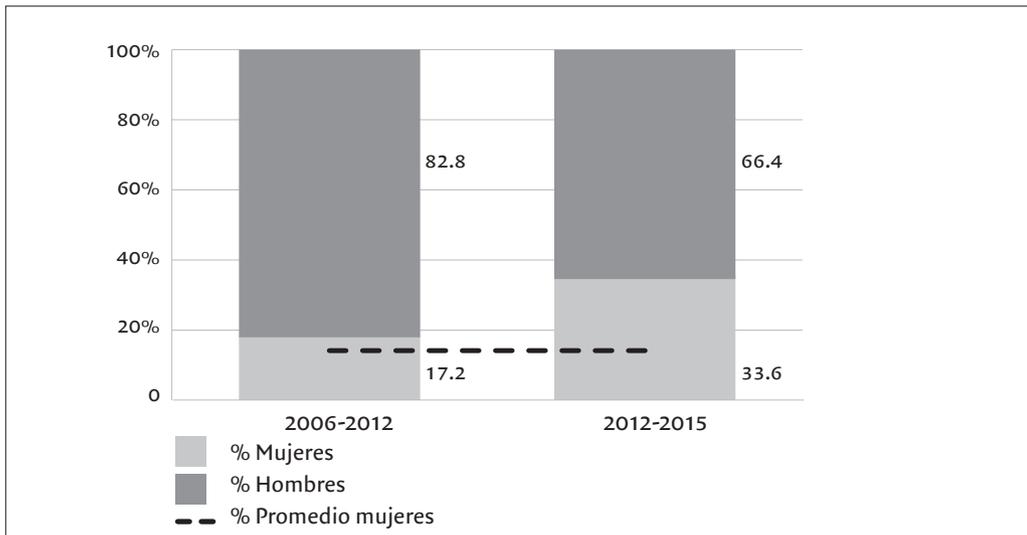
Los cambios registrados a raíz de la reforma electoral en materia de equidad de género en 2007 propiciaron un aumento sin precedentes en el número de mujeres en el Congreso, especialmente en el Senado. Por un lado, en la Cámara de Diputados el porcentaje de curules ocupados por éstas se incrementó de 26.2 a 36.8% entre las legislaturas LX y LXII. Por otro lado, en el Senado su proporción pasó de 17.2 a 33.6% en el mismo periodo, lo que representa un aumento de 95%.

GRÁFICA 13.4 COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR GÉNERO, 2006-2012



Fuente: Cámara de Diputados

GRÁFICA 13.5 COMPOSICIÓN DEL SENADO POR GÉNERO, 2012-2015



Fuente: Senado

iv) Juicios para la protección de los derechos políticos por la implementación de la cuota de género, 2012

Aunque la equidad de género sea un buen principio de acción pública, en el caso de la materia electoral es preciso evaluar su impacto sobre los derechos políticos de

algunos candidatos masculinos, quienes habiendo ganado en un proceso interno en 2012, fueron desplazados por sus partidos para cumplir la cuota de género.

En ese proceso electoral, se interpusieron 154 demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales de candidatos que fueron «desplazados» para cumplir la cuota de género. Las cifras oficiales no reflejan la magnitud de la posible violación de derechos políticos de aquellos candidatos masculinos que ganaron su candidatura mediante un proceso interno de selección, debido a que buena parte de ellos no acudió a la justicia electoral.

TABLA 13.6
RESULTADO DE LOS JUICIOS DE DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES (JDC)
INTERPUESTOS POR CUOTA DE GÉNERO, 2012

| SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN | TOTAL |
|--------------------------|------------|
| Acuerdo | 34 |
| Desechamiento | 12 |
| Fundado | 7 |
| Fundado en parte | 2 |
| Infundado | 79 |
| Sobreseimiento | 8 |
| Tener por no interpuesto | 10 |
| Total | 154 |

Fuente: Información proporcionada por la oficina del Consejero Francisco Guerrero, abril 2013.

Asimismo, es necesario evaluar el impacto de las políticas de cuota de género sobre la calidad y experiencia de los legisladores.

TABLA 13.7
PERFIL DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2000-2015

| LEGISLATURA | INTEGRANTES | | EDAD PROMEDIO | | ÚLTIMO GRADO DE ESTUDIOS | | EXPERIENCIA LEGISLATIVA | | | | EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | | |
|-------------|-------------|-----|---------------|----|--------------------------|-----|-------------------------|-----|-------|-----|--|-------|----|
| | | | | | | | FEDERAL | | LOCAL | | FEDERAL | LOCAL | H |
| | H | M | H | M | H | M | H | M | | | | | |
| LVIII | 419 | 81 | 43 | 43 | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND |
| LIX | 386 | 114 | 45 | 41 | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND |
| LX | 387 | 113 | 45 | 42 | 77% | 70% | 27% | 38% | 24% | 29% | 38% | 38% | |
| LXI | 360 | 140 | 46 | 43 | 84% | 77% | 26% | 42% | 24% | 43% | 43% | 39% | |
| LXII | 316 | 184 | 47 | 43 | 82% | 87% | 25% | 43% | 21% | 34% | 37% | 33% | |

Fuente: Secretaría General de la Cámara de Diputados, 2013.

La cuota de género es una política de acción afirmativa para estimular mayor equidad de oportunidades entre hombres y mujeres. Su implementación ha sido muy eficaz en México; no obstante, es preciso evaluar las bondades de esta política en un contexto más amplio que incluya los derechos políticos de candidatos masculinos que son desplazados a pesar de haber ganado procesos internos de selección por la vía democrática, así como la calidad de los integrantes del Congreso mexicano.



FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO (2000-2012).

IDEAS PARA UNA NUEVA REFORMA ELECTORAL

se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de octubre de 2013. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.

