

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Costo de la democracia electoral en el ámbito federal.* II. *Gastos en propaganda gubernamental.* III. *Cientelismo electoral: coacción y compra del voto en México.* IV. *Acceso a medios de comunicación.* V. *Organización, capacitación electoral y cobertura de las campañas.* VI. *Jornada electoral.* VII. *Resultados electorales y cómputo final de la elección.* VIII. *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.* IX. *Justicia electoral.* X. *Tendencias, modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012.* XI. *Contenido de spots en campañas presidenciales 2006 y 2012.* XII. *Conclusión.*

Para definir el contenido de una nueva reforma electoral, es preciso contar con un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema, los objetivos que se buscan, y solo a partir de esos elementos, plantear los instrumentos regulatorios que permitan conseguir esas metas. El siguiente texto es un extracto del diagnóstico Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano 2000-2012. Ideas para una Nueva Reforma Electoral, realizado por Integralia, con el patrocinio del Centro de Estudios “Espinosa Yglesias”. Además del diagnóstico general del sistema electoral, el estudio contiene algunas recomendaciones que pueden contribuir a la discusión de la nueva reforma electoral.

La regulación electoral mexicana y el sistema electoral en general tienen diversos problemas y aciertos. Antes de exponer los problemas de estos es importante resaltar las principales fortalezas del régimen electoral mexicano en el ámbito federal:

- La eficacia del Instituto Federal Electoral (IFE) para organizar las fases operativa y logística de las elecciones.
- El sistema para emitir la credencial de elector y mantener una cartografía actualizada.
- La precisión de los instrumentos para estimar las tendencias del voto y llevar a cabo el cómputo de los mismos.
- La amplia participación de ciudadanos como funcionarios de casillas, cuya labor garantiza imparcialidad para recibir y contar los votos.

- La equidad en la cobertura noticiosa en radio y televisión que se ha dado en las elecciones federales de los últimos años.

En contraste, entre los principales problemas del sistema electoral se encuentran:

- El costo creciente de las campañas, cuyo financiamiento requiere sumas cuantiosas de recursos líquidos que la mayor parte de las veces no se reporta a las autoridades electorales.
- La corrupción que se detona por el intercambio de quienes dan dinero a campañas a cambio de un pago futuro (contratos de obra pública, permisos, etcétera).
- El desvío de recursos públicos en algunos gobiernos locales para apoyar campañas políticas.
- Las prácticas tradicionales, pero crecientes, de clientelismo electoral, intentos de compra del voto, movilización de votantes y condicionamiento de programas sociales.
- El mercado informal de pago de cobertura informativa en medios impresos y electrónicos que ha contribuido a una relación corrupta entre algunos gobiernos y medios de comunicación.
- La creciente litigiosidad del sistema electoral que ha estimulado una industria de la queja y la denuncia entre partidos que no resuelve problemas de fondo y que muchas veces son parte de sus tácticas de campaña.

Para enfrentar y resolver estos problemas del sistema electoral, es necesario plantear cuáles deben ser las metas y prioridades de una nueva reforma electoral: ¿Equidad? ¿Reducir los costos de las campañas? ¿Prevenir y combatir la corrupción que se detona a partir del financiamiento ilegal de las campañas? ¿Combatir el clientelismo electoral? ¿Transparentar el mercado de cobertura informativa? Una vez que se cuente con las metas y prioridades, se pueden plantear los instrumentos regulatorios para alcanzarlas. Sin embargo, un problema recurrente de la discusión de reformas electorales en México ha sido plantear las discusiones alrededor de instrumentos, sin siquiera discutir la naturaleza de los problemas y las metas que se buscan alcanzar. A continuación se detallan los problemas detectados en el diagnóstico del sistema electoral, así como algunas de las posibles soluciones a estos.

I. COSTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL

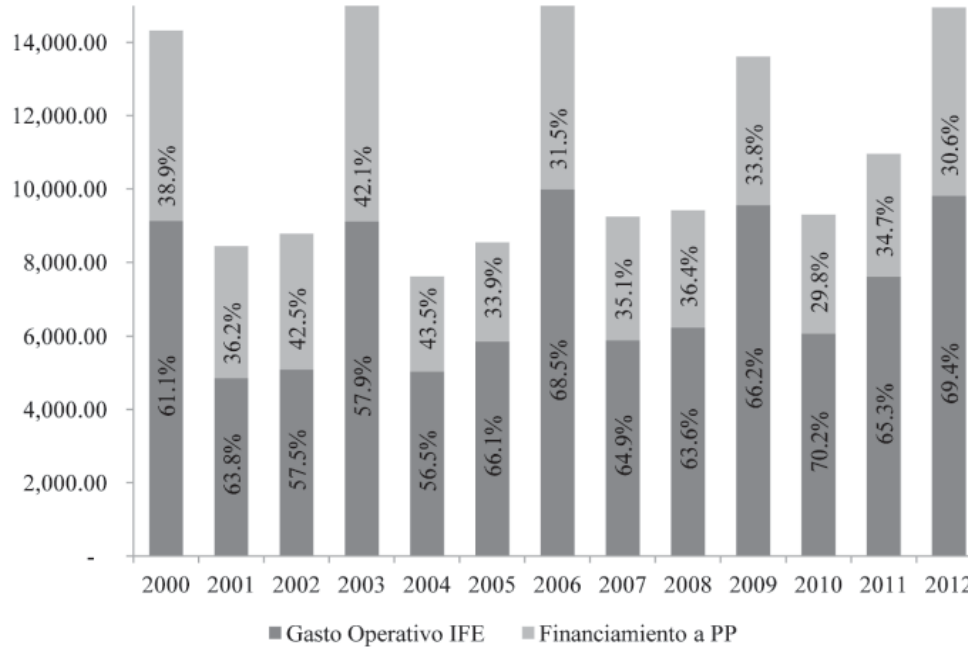
El costo de la democracia electoral en México comprende el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público a los partidos políticos y a las campañas, así como al financiamiento privado y otros recursos cuya procedencia se desconoce, a esto se suma el valor comercial de los *spots* que reciben los partidos durante campañas, a partir de la reforma electoral de 2007. Existen problemas asociados a la presencia del dinero en el sistema político mexicano, hasta 2012, se detectaron los siguientes:

- En lo que respecta al financiamiento público, 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.
- Aun cuando las prerrogativas líquidas a partidos políticos para sus campañas disminuyeron entre 2006 y 2012, esta disminución se vio atenuada por un aumento en los fondos para actividades ordinarias de los partidos políticos.

En otras palabras, los partidos políticos disponen hoy de mayores prerrogativas que antes, ya que, a los recursos líquidos que reciben del IFE, debe sumarse el valor de mercado de los *spots* que reciben de forma gratuita. Estos no representan una erogación presupuestal directa, pero implican un costo de oportunidad y tienen un valor económico que debe considerarse. La gráfica de la página siguiente muestra que la disminución en las prerrogativas de los partidos fue insignificante, en especial porque a esto deben sumarse los *spots* gratuitos con que cuentan los partidos durante las campañas.

Además de las prerrogativas, los partidos y las campañas se fondean mediante aportaciones privadas y financiamiento no reportado, en efectivo o en especie que proviene de personas físicas y morales que violan las disposiciones legales. Por su parte, las autoridades electorales recibieron más recursos en 2012 que en 2006, debido a un incremento significativo del presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gráfica 1. 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/.

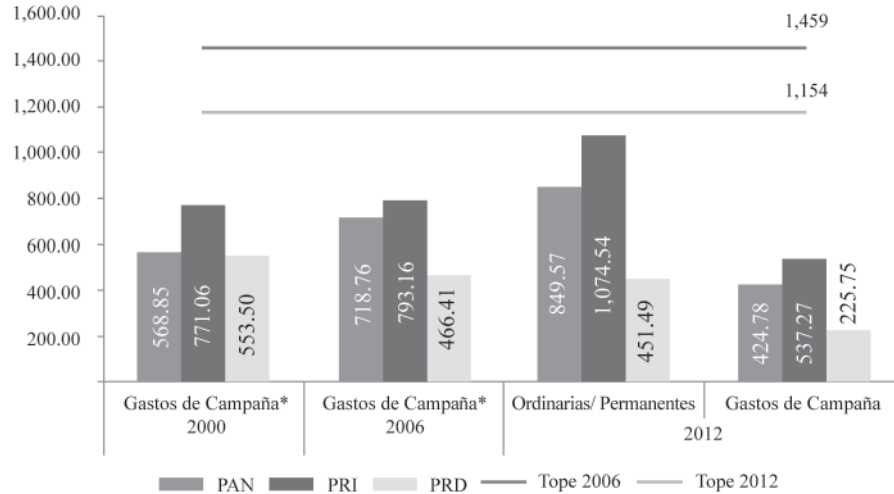
Por el lado de los egresos, la evidencia de las entrevistas realizadas sugiere que los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años, y que con frecuencia superan los topes que establece la ley. Esto se debe a dos fenómenos, el aumento en la competitividad electoral y en los cambios a los topes de gasto de campaña.

- Mayor competitividad electoral ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas, dinero en efectivo, pago de cobertura mediática —prensa, radio y televisión— que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales).
- Con respecto a los topes de campaña, los costos reales de las campañas han aumentado, mientras que los topes legales de gasto de campañas disminuyeron después de la reforma electoral de 2007, aunque las prerrogativas no se redujeron 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, como muestra la gráfica de la siguiente página, si se suma el financiamiento público para actividades ordinarias y el que se otorga para el gasto de campaña, el total de recursos sobrepasa los topes legales establecidos en 2007.

La reforma de 2007 generó una regulación en la que 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 otro lado, los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso. La suma de estos factores provoca que los topes de campaña no respondan a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas, parecen más una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor. El camino para reducir los costos de la democracia requiere, primero, reducir los costos estructurales de las campañas políticas, y solo después, los topes de gastos.

En conclusión, en un contexto en el que las campañas son 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 de elección.

Gráfica 2. Financiamiento público para actividades ordinarias de campañas *vs.* topes de gastos de campañas 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.

En este sentido, el reto para una reforma electoral es doble: por un lado reducir el costo creciente de las campañas, y por el otro, revisar las modalidades de financiamiento privado para alentar su transparencia y legalidad, ya que el modelo de financiamiento público, por sí mismo, ha sido ineficaz para evitar la influencia indebida del financiamiento privado y del financiamiento ilegal.

Reflexiones y propuestas en torno a los problemas del costo de la democracia

La discusión de estos problemas del sistema electoral llevó a la propuesta de algunos puntos relevantes que se presentan a continuación, todos ellos, abonan en mayor o menor medida a la solución de los problemas mencionados con anterioridad.

- Reducir estructuralmente el costo de hacer una campaña electoral requiere 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 (movilización de votantes e intentos de compra del voto).
- Para reducir la adicción de los medios de comunicación a la cobertura política, habría que prohibir la publicidad oficial en todo momento, no solo durante el periodo electoral, con excepción de comunicación sobre los programas de salud y seguridad públicas. Ello para romper la relación entre medios de comunicación y actores políticos.
- La fiscalización de los informes de campaña de los partidos es insuficiente, hay que considerar modelos complementarios, como: fiscalización del gasto público, combate de los incentivos para pagar cobertura informativa en medios de comunicación y estímulo a la transparencia de las donaciones privadas mediante nuevas fórmulas y topes de financiamiento privado.
- Generar mecanismos de fiscalización concurrentes a las campañas, y no solo *a posteriori*, como sucede actualmente. Mayor inversión en sistemas de detección de propaganda fija (espectaculares), y mayores auditorías en tiempo real a los eventos públicos de campaña.
- Es deseable crear una lista de proveedores de servicios para los partidos durante el periodo de campaña, para facilitar la fiscalización y la contratación de servicios de forma transparente.

- Vale la pena repensar los topes de campaña: el tope único por tipo de candidatura no ha resultado efectivo para reducir su costo. Este sistema genera incentivos para desplegar estrategias contables para rebasar los topes y distribuir gastos entre diversas candidaturas (prorrato), para evitar sanciones de la autoridad. Los topes de gastos debieran ser lo más genéricos posibles, establecidos por partido o coalición, y no por cargo de elección popular.
- Fortalecer el modelo de financiamiento público que garantice una “base mínima” para competir, y alentar el registro y declaración de las aportaciones privadas.
- 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, se podría establecer un esquema 60-40 o, incluso, 50-50.
- Evaluar las implicaciones de anular elecciones cuando se detecte rebase de topes de campaña o financiamiento ilegal de las mismas.

II. GASTOS EN PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

El análisis de la cuenta pública revela que 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 los cuales, el Poder Ejecutivo ejerció el 92.5% de los recursos entre 2000 y 2011, en promedio anual. Algunos de los rebases de gasto más escandalosos son:

- Entre 2007 —año de la reforma electoral— y 2001 se observa un incremento en el gasto en comunicación oficial y publicidad del Poder Ejecutivo de 536%, pasó de 910 millones de pesos a 5,795 millones en términos reales.
- Entre 2003 y 2011, el presupuesto ejercido en publicidad rebasó, en promedio, 29.2% lo aprobado por el Congreso, llegando a magnitudes muy significativas, como en 2008, cuando el gasto fue 54% mayor que lo aprobado, o 2011, cuando se excedió en casi 85%.

Reflexiones y propuestas en torno a los problemas del gasto en publicidad oficial

El sistema de contratación de publicidad oficial ha generado en los últimos años un sistema de corrupción en el que los medios de comunicación han llegado a extorsionar candidatos y a vivir de los contratos con gobierno. Este sistema de corrupción se retroalimenta, pero el ciclo puede romperse si se prohíbe la publicidad oficial en todo momento, salvo los programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y TV) que viva más de su audiencia y anunciantes que de los presupuestos públicos, partidos políticos y campañas electorales.

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

El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —coacción y compra del voto, condicionamiento de programas sociales y movilización de votantes, entre otras— encarece las campañas, altera las condiciones de equidad, deriva en litigios y puede generar conflictos postelectorales. Este es uno de los problemas más serios de la democracia actual, tanto por las distorsiones normativas, como por las alteraciones de equidad que genera.

En México, este fenómeno parece haberse fusionado con el proceso electoral en general, pues se presenta en cada elección, independientemente del cargo a elegir. Los esfuerzos por medir este fenómeno, prevenirlo o sancionarlo, han sido poco efectivos por varias razones.

- Primero, aunque este 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 (véase tabla 1 en las siguientes páginas).
- 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).
- Solo tres de las 79 quejas presentadas ante el IFE en 2000 y 2006, por coacción y compra del voto, resultaron 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.

Tabla 1. Averiguaciones previas abiertas por Fepade en 2000, 2006 y 2012, por delito electoral según CPF

Artículo (fracción)	2000	2006	2012	Total
<i>403 (III, VI, VII, IX, XI)</i> (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%)
<i>404</i> (Inducción del voto por parte de ministros de cultos religiosos)	0 (0.0%)	6 (0.6%)	1 (0.0%)	7 (0.5%)
<i>405 (VI)</i> (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%)
<i>406 (I)</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%)

Artículo (fracción)	2000	2006	2012	Total
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%)
<i>Total</i>	648 (16.2%)	1,037 (25.9%)	2,321 (57.9%)	4,006 (100%)

FUENTE: elaboración propia con datos de Fepade.

- Los estudios realizados de 2000 a la fecha identifican el clientelismo electoral como recurrente, pero discrepan en su eficacia. La gráfica 3, en la página siguiente, es solo uno de los estudios realizados. Independientemente de esta, el clientelismo requiere de sumas cuantiosas de dinero en efectivo que proviene de ingresos ilegales y no reportados derivados de: recursos públicos triangulados o personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo, contratos, permisos, obra pública).

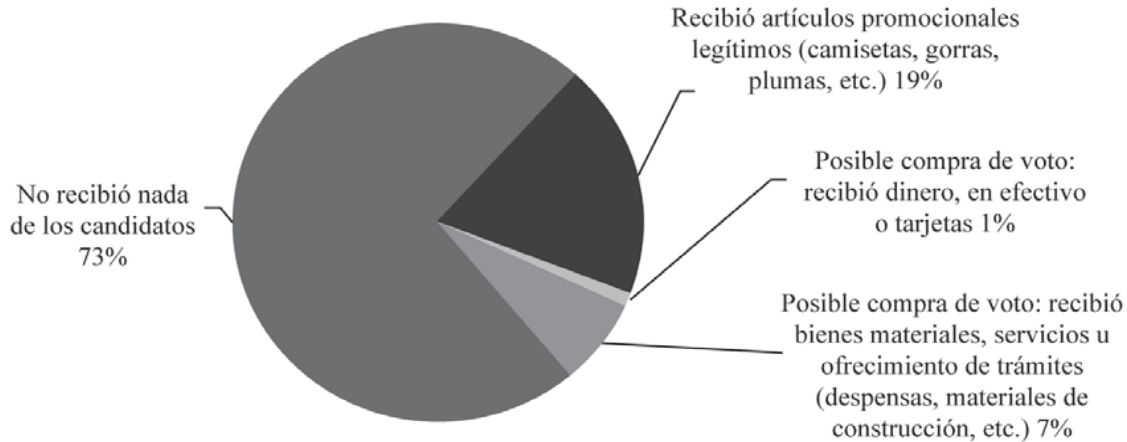
Reflexiones y propuestas con respecto a los problemas del clientelismo

El clientelismo electoral y la compra y coacción del voto son problemas que dañan severamente a la democracia mexicana. La compra de votos se presenta en las campañas federales, pero es mucho más aguda y grave en las elecciones estatales y municipales, donde sus implicaciones van más allá del resultado electoral, se trata del fortalecimiento de prácticas antidemocráticas que se arraigan en la ciudadanía con el paso del tiempo.

En esta lógica se genera un círculo vicioso en el que los actores políticos y partidos operan en campaña bajo la premisa de que el candidato que no regale bienes o “alimente” a las clientelas perderá la elección, independientemente de las propuestas o la campaña que haga. Es importante romper esta lógica, porque los partidos terminan siendo rehenes de grupos que ofrecen su apoyo a cambio de dádivas materiales. Para ello se propone:

- Establecer prohibiciones y sanciones enérgicas a todas las modalidades de clientelismo electoral. Estas sanciones se fortalecerían si fuese un castigo compartido entre el partido político (vía una sanción económica) y el candidato (con la pérdida de su registro o su inelegibilidad). Considerar ambas sanciones por separado sería menos efectivo para desalentar prácticas clientelares.
- Se propone la anulación de las casillas en las que se compruebe que se han cometido prácticas clientelares por parte de los partidos. Esta medida sería más fácil de observar que el escrutinio nacional y, por tanto, más efectiva. No obstante, puede resultar logísticamente inviable llevar a cabo un ejercicio de fiscalización de miles de candidatos (particularmente si se considera que ahora están permitidas las candidaturas independientes).

Gráfica 3. Bienes u objetos recibidos durante campañas para presidente en 2012



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

- Para romper este ciclo es necesario transparentar los contenidos, procesos e implementación de los programas sociales, tanto federales como locales, no solo durante las campañas electorales, sino antes y después de estas.
- Una forma de rastrear las prácticas clientelares es “rastrear el dinero”, no solo exigir información de dónde proviene, sino también en qué se gastó.

Siguiendo esta lógica, es importante reconsiderar la eficacia de prohibir las prebendas en dinero y especie. Para algunos expertos, los efectos de esta medida para reducir el clientelismo serían nulos, y solo se lograría hacer más rígido y restrictivo el sistema, ya que los partidos y candidatos buscarían otras formas de alimentar a sus “clientelas”.

IV. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los distintos análisis que se realizaron de la cobertura noticiosa de radio y televisión de las campañas para presidente de 2006 y 2012 sostienen que esta no solo 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. En esta línea de argumentación, el acceso a *spots* en radio y televisión fue proporcional a la fuerza política de cada partido o coalición.

Sin embargo, las condiciones del mercado de cobertura noticiosa han cambiado desde la reforma de 2007, cuando muchos medios (radio, TV y prensa escrita) comenzaron a usar la venta de cobertura informativa para compensar la prohibición de venta de *spots* a los partidos políticos. Esta situación provocó que algunos medios se convirtieran en una especie 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.

Reflexiones y propuestas para solucionar los problemas de la cobertura noticiosa

El estudio realizado no concretó un solo curso de acción para solucionar los problemas de la cobertura noticiosa. Por un lado, algunos expertos consideran que se debe evitar regular la información o los contenidos expresados durante las campañas; esto no le corresponde a la autoridad electoral. Por otro lado, un grupo contrario argumentó que la regulación de

contenidos podría resultar benéfica, puesto que atacaría el problema justo antes de que hiciera daño, sin preocuparse por los acuerdos que se den entre candidato y medios de comunicación.

- Los expertos que están en contra de la regulación de contenidos han propuesto reformar el artículo 134 constitucional para establecer parámetros claros para un derecho de réplica y evitar la calumnia, pero sin intervenir en los contenidos presentados.
- Prohibir la publicidad gubernamental en medios de comunicación debe tener como excepción las materias 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, etcétera. Esta prohibición aplicaría en todo tiempo y lugar, no solo durante campañas electorales.
- La reforma en telecomunicaciones, recientemente aprobada por el Congreso, será una fuerza que contribuya a desmontar los mercados “negros” de cobertura informativa y generar mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación, en tanto alcance dos condiciones: proliferación de más oferentes en la industria y prohibición de la publicidad oficial. En este esquema se asume que los problemas del acceso a medios es un tema que puede resolver el mercado, no el IFE.
- Se ha propuesto también reducir el número de *spots* que corresponden a los partidos políticos y transformar un segmento de estos en tiempo para debates entre candidatos, como método para reducir la inequidad de la cobertura, pues en un debate esta tiene reglas más claras y beneficia a todos por igual.

V. ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN ELECTORAL Y COBERTURA DE LAS CAMPAÑAS

El estudio realizado reveló que el IFE hace un buen trabajo en el desarrollo de los comicios electorales. El trabajo logístico que realiza el IFE para cada elección mejora cada vez, aun cuando ya tiene estándares muy buenos de cumplimiento de metas. A esta efectividad se suma el conteo de votos realizado por los ciudadanos invitados a fungir como funcionarios de mesa directiva de casilla que es una garantía de imparcialidad del sistema electoral mexicano.

Existe evidencia contundente que demuestra que la estrategia de capacitación y asistencia electoral es robusta y eficaz. Aunque 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. Esto se explica, en parte, por la necesidad de reclutar a más gente para participar en la elaboración de las elecciones (véase gráfica 4 en la siguiente página).

Reflexiones y propuestas en torno a la organización y capacitación electoral

En general, el sistema de organización electoral funciona correctamente, pero sería deseable disminuir sus costos, que se han incrementado en los últimos años. Ello requiere transitar del sistema de desconfianza institucional que tenemos a un sistema que presuponga mayor confianza en las instituciones. Se puede pensar en un sistema de incentivos que asegure la asistencia de los funcionarios y reduzca los costos, algunas soluciones para reducir el precio es:

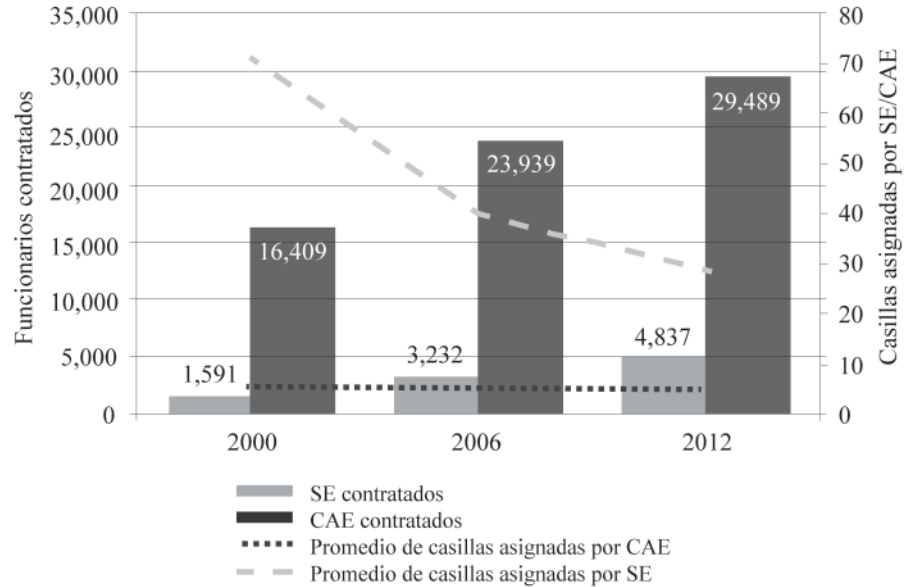
- El IFE logra en cada elección la participación de más de 1 millón de ciudadanos que se requieren para desempeñarse como funcionarios de casilla. Como esa capacitación ocurre mayormente en los hogares, una forma de reducir su costo sería mediante centros de capacitación.
- Diseñar un tipo de certificación para los capacitadores de funcionarios de casilla. Esto garantizaría la existencia de un padrón de capacitadores certificados, 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.

Además de estas opciones, es importante considerar los beneficios que podría tener el voto electrónico, no solo en cuestión de los costos de capacitación, sino también para reducir el número de errores en los documentos electorales.

VI. JORNADA ELECTORAL

El IFE despliega una enorme capacidad logística y operativa cada tres años para instalar casillas en todo el territorio nacional con una eficacia de casi 100%. Aun así, se presentan algunos problemas, aunque la mayor parte de estos depende de factores que no están bajo el control de la autoridad electoral; véamos dos de ellos.

Gráfica 4. 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/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf.

- 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, como muestra la gráfica 5 en la página siguiente.
- La tasa de participación electoral es saludable para un país sin voto obligatorio para sus ciudadanos (63% en 2012, por ejemplo).

En contraste, los incidentes que ocurren durante la jornada electoral se han mantenido estables desde 2000: entre 3,000 y 3,600. Casi ninguno es de gravedad, esto demuestra la efectividad con la que la autoridad electoral realiza su labor.

VII. RESULTADOS ELECTORALES Y CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN

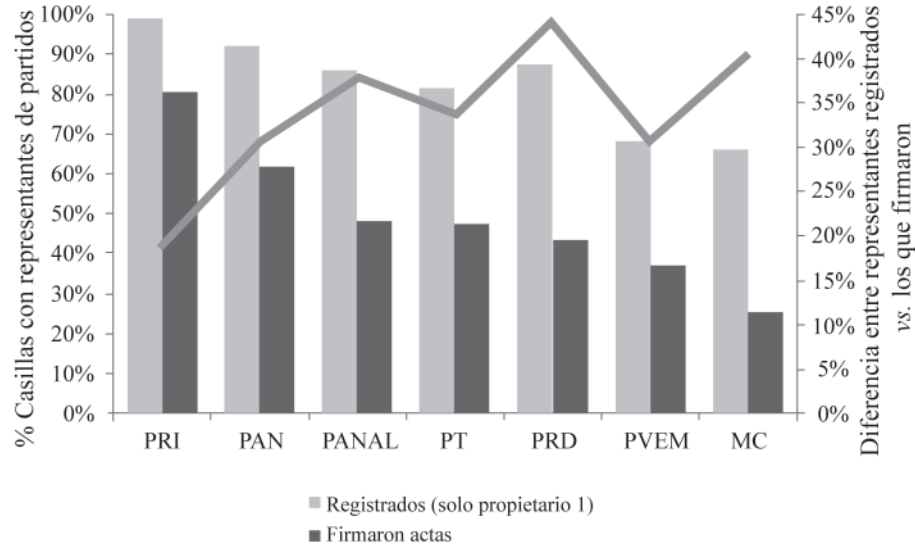
Los conteos preliminares (conteo rápido y PREP) resultan altamente precisos. En las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, tales conteos, así como los cómputos distritales, fueron altamente precisos con respecto al cómputo final de los votos que realizó el Tribunal Electoral (véase tabla 2 en subsiguientes páginas). Aun así, existe desconfianza de algunos actores, en parte porque quienes han perdido en las últimas elecciones han desacreditado los conteos cuando nos les favorecen. Para solucionar los problemas derivados de este descrédito, la reforma de 2007 modificó varios criterios de apertura de paquetes, por lo que esta se multiplicó entre las elecciones para presidente de 2006 y 2012 y pasó de 2.2% del total a 54.7%.

La evidencia recabada y el recuento de los votos en la elección para presidente de 2012, igual que en 2006, mostraron 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.

Reflexiones y propuestas con respecto a los resultados electorales y cómputos de la elección

Existen problemas asociados a los conteos preliminares, pero estos se deben más a problemas en la comunicación de sus funciones que al cálculo propio de los conteos. El PREP, por ejemplo, es una herramienta de difusión de tendencias electorales que ha sido mal explicada a los ciudadanos, y valdría la pena que la autoridad electoral invierta en explicar sus alcances y limitaciones.

Gráfica 5. 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_Presencia_de_Representantes_de_Partidos_Políticos_ante_casillas/.

Tabla 2. Resultados de los cómputos distritales *vs.* el cómputo final de la elección presidencial, 2000-2012

<i>Candidato 2000</i>	<i>Cómputos distritales 2000</i>	<i>Cómputo final 2000</i>	<i>Diferencia</i>
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)	N. D.	16.6	N. D.
<hr/>			
<i>Candidato 2006</i>	<i>Cómputos distritales 2006</i>	<i>Cómputo final 2006</i>	<i>Diferencia</i>
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

<i>Candidato 2012</i>	<i>Cómputos distritales 2012</i>	<i>Cómputo final 2012</i>	<i>Diferencia</i>
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

FUENTES: 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>; “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>.

Más allá de la comunicación de los conteos, es importante pensar en un modelo de regulación de encuestas, sobre todo de la forma en que publican sus resultados, pues esto afecta la credibilidad de la autoridad electoral al momento en que hace públicos los resultados de una elección y estos se distancian de las expectativas. Las encuestas han generado expectativas diversas en cada elección, y cuando no se han cumplido tales expectativas la credibilidad de la autoridad electoral se ha visto minada.

En este sentido, es deseable que los encuestadores digan quién pagó por la realización de una encuesta, cuando estas sean de carácter público. Cuando un encuestador publica su trabajo, está influyendo en las percepciones electorales y es de interés público. Para generar transparencia, se debe saber cuánto cuesta y quién paga estas encuestas.

VIII. VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

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. Lo que representa menos de 0.01% en comparación con la votación efectiva emitida desde territorio nacional.

El origen de la mayoría de los votos realizados en el extranjero ha sido Estados Unidos: en 2006 representó 87% del total de votos emitidos, mientras que en 2012 representaron 72% de los votos enviados desde el exterior. Es importante resaltar que los distritos, de los cuales procede la mayoría de los votantes, presentan un alto índice de desarrollo humano, tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2012.

Reflexiones y propuestas en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Es importante conservar y promover el ejercicio del voto entre los ciudadanos, incluso si no se encuentran en el país. Sin embargo, los medios de sufragio que se han utilizado desde 2006 no han resultado efectivos, pero han sido muy costosos (véase tabla 3 en la siguiente página). Para reducir estos costos se requiere métodos alternativos de votación que reduzcan los costos de votar en el extranjero; la votación electrónica puede ser un medio apropiado, fácil y barato.

Tabla 3. Costo del voto en el extranjero y en México, 2006 *vs.* 2012

<i>Año</i>	<i>2006</i>	<i>2012</i>	<i>Diferencia %</i>
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.

Para solucionar los problemas que tiene el voto en el extranjero e incentivar la participación electoral, es importante considerar que existen algunos requisitos para votar en el extranjero que no pueden cumplir los migrantes mexicanos. Hay que identificar situaciones de riesgo potencial para los migrantes, de modo que se puedan idear formas para facilitar su participación en las votaciones.

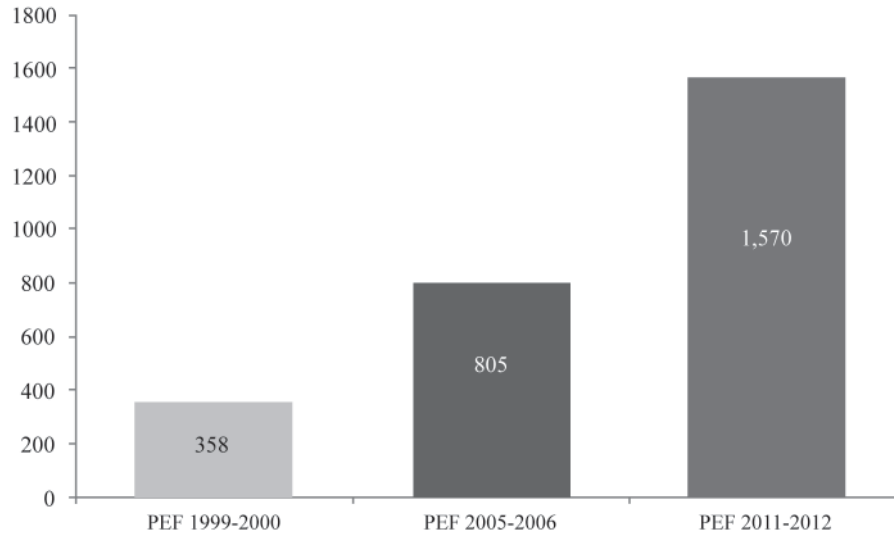
IX. JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral se ha desviado de su fin de mantener la equidad de la contienda y ha sido desvirtuada por los actores políticos en tanto se usa como parte de su estrategia de campaña, más que como mecanismo de solución de conflictos. Con esta lógica, 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 (véase gráfica 6 en la siguiente página). Los principales hallazgos sobre estos procedimientos se enlistan a continuación:

- 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, solo 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.
- Algunas causas que pueden explicar el crecimiento de las quejas en materia electoral son: *a)* El mayor número de infracciones que establece la ley a partir de la reforma de 2007; *b)* El uso del litigio electoral como táctica de campaña; y *c)* El mayor incumplimiento de las normas por parte de los actores políticos.

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.

Gráfica 6. Procedimientos sancionadores en los tres últimos procesos electorales*



FUENTES: Elecciones federales 2006, Justicia electoral, Instituto Federal Electoral, diciembre de 2006, México, DF; Base de datos y libro de gobierno de la Dirección Jurídica y de la Dirección del Quejas del IFE, 2005-2006; Informe del 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 Base de datos del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del IFE.

* Incluye el procedimiento ordinario y especial sancionador.

Algunos expertos señalan la importancia de analizar los efectos perversos que ha tenido el incremento en la litigiosidad para la autoridad administrativa. Por un lado, la autoridad administrativa ha sido eficaz para cumplir con la legalidad, por otro lado, la legislación electoral mexicana está sobre regulada, y esto impide que el sistema no cumpla con las demandas de sustancia y de fondo de la ciudadanía. En este tema, lo que preocupa no es la elevación de litigios (finalmente, es normal cuando hay mucha competencia electoral) sino si la justicia electoral es libre y equitativa para todos; es decir, si garantiza la integridad del proceso electoral.

Reflexiones y propuestas con respecto a los problemas de la justicia electoral

Los criterios para medir la eficacia del sistema de justicia electoral debe 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 la 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 esta medida se debe evaluar qué tan bien está cumpliendo con su función. Medir cuántas quejas se interponen y cuántas se resuelven es una forma superficial de evaluar la eficacia de la justicia electoral.

La evidencia recabada sugiere la posibilidad de que el sistema administrativo sancionador vigente ya no cumpla su función. El sistema de justicia electoral se pensó como medida para dismantelar al partido “hegemónico”, pero en un contexto de competencia electoral mal regulada ha creado incentivos para su uso indebido.

Una reforma en materia administrativa sancionadora debería generar los medios para disuadir a los partidos de prácticas que atenten contra la equidad de la contienda. El sistema vigente opera después de que un partido actuó y generó un daño en las condiciones de competencia, lo que hace difícil resarcir el daño causado, no prevenir la comisión del mismo. En este sentido, las autoridades electorales deben de contar con esquemas resolutivos que desalienten el uso de los medios 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.

Existe disenso en la propuesta de dar facultades al Tribunal Electoral para hacer nula una elección con irregularidades importantes. Por un lado, se argumenta que es imposible que el tribunal disuada a los actores políticos

de reincidir en la acción castigada si solo cuenta con sanciones administrativas que no atentan contra los intereses prioritarios de los partidos. Por otro lado, se considera que la nulidad de una elección atenta contra los derechos y principios de participación ciudadana, por lo que no necesariamente es la mejor solución cuando se busca proteger el derecho de ciudadano de votar y ser votado. A este respecto, diversos expertos opinaron que es deseable migrar de un sistema enfocado en la regulación de los partidos a uno encargado de preservar y defender el derecho al voto de los ciudadanos.

X. TENDENCIAS, MODALIDADES Y HALLAZGOS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL ENTRE 1994 Y 2012

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 consideran que se estancó, tanto por los temas (muchas organizaciones siguen focalizadas en el día de la jornada), como por la metodología que usan.

Buena parte de los avances de la observación electoral en la década de 1990 se debió a los incentivos creados por el IFE y los cambios en la legislación electoral, así como por la iniciativa de los propios observadores. No obstante, algunos actores involucrados en la observación ciudadana consideran que la ley ha rezagado la observación, en lugar de fomentarla.

Reflexiones y propuestas con respecto a la observación electoral

Para hacer más eficaz la observación electoral es importante crear un marco normativo adecuado que incentive mejores prácticas y la actualización constante de los observadores. Si bien se trata de un ejercicio ciudadano, en el esquema actual es imposible saber qué tan seria o metódica es la observación electoral que realizan las organizaciones civiles sin establecer criterios mínimos que deben cumplir estas organizaciones.

La observación debe ser una herramienta para el fortalecimiento de la democracia, cosa que no se ha logrado. Hay que considerar la posibilidad de generar incentivos y recursos para que la observación sea de todo el proceso electoral y no solo de la jornada electoral, pero sobre todo para que se haga con una metodología rigurosa.

XI. CONTENIDO DE *SPOTS* EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES 2006 Y 2012

Una de las preocupaciones más mediáticas de la reforma de 2007 era la negatividad de las campañas publicitarias y su influencia en las condiciones de equidad de la contienda. Con esta preocupación se regularon las campañas electorales mediáticas, el contenido de *spots* y los tiempos designados a los candidatos a elección popular. La estrategia tuvo efectos diversos:

- Las principales diferencias entre los *spots* de 2006 y 2012 fueron la disminución de *spots* negativos de 52 a 25%, el aumento de los *spots* positivos de 17 a 56%, y el aumento de los *spots* enfocados en la imagen de los candidatos de 15 a 40%.
- Sin embargo, no mejoraron las propuestas concretas o específicas de política pública, que se mantienen como la excepción entre los *spots* producidos por los tres principales candidatos, apenas rondando 4% del total.
- La imagen de los candidatos y las promesas genéricas se mantuvieron como 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, pasando de 35 *spots* negativos en 2006 a 10 en 2012.

XII. CONCLUSIÓN

El estudio Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano 2000-2012. Ideas para una Nueva Reforma Electoral señala varios de los aspectos perfectibles del sistema electoral, así como regulaciones inapropiadas que afectan los principios de equidad de la contienda. Sin embargo, el análisis muestra progreso en la elaboración de los comicios, la jornada, el proceso de selección de funcionarios de casilla y otros temas relacionados con la organización de las elecciones y la certidumbre de los resultados. Entre 2000 y 2012, las autoridades electorales han mejorado en sus capacidades de organización electoral, pero cada vez más están expuestas a factores exógenos que afectan la equidad de la contienda.

Como lo demuestra el aumento en la interposición de procesos administrativos sancionadores, se ha colocado las autoridades electorales al centro de una contienda electoral cada vez más competitiva y conflictiva. En este escenario, la credibilidad de las autoridades electorales se cuestiona cada elección y se sobrecarga de trabajo a esas instituciones.

Es importante resaltar que la solución a muchos de los problemas del sistema electoral mexicano no pasa por la regulación electoral, sino por el ordenamiento de otros aspectos que influyen en ella, como la regulación de contratos de obra pública, transparentar el sistema de financiamiento ilegal paralelo que fondea las campañas políticas, el clientelismo electoral. El problema principal es la influencia indebida del dinero en la política y la incapacidad de la autoridad electoral para reducir dicha influencia. Es necesario revisar las haciendas locales y monitorear su estructura de gasto para evitar que el dinero fluya de estas a las campañas, y ayude a financiar otros fenómenos como el clientelismo electoral o el pago de cobertura mediática por parte de los candidatos.

Es importante no sobrecargar a las autoridades electorales con múltiples funciones, como ha sucedido entre 2000 y 2012. Estas instituciones funcionan mejor cuando se encargan de la organización de elecciones que cuando se les pide que sean árbitros o intermediarios entre los partidos para conservar la equidad de la contienda.