Revista Mexicana de Derecho Electoral

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores
y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido
el PNUD, o las de los Estados miembros de la ONU

Revista Mexicana
de
Derecho Electoral

Al servicio de las personas y las naciones

Número 4, 2013
Especial sobre Observación Electoral 2012

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director
Dr. Héctor Fix-Fierro

Secretaria académica
Dra. Mónica González Contró

Jefa del Departamento de Publicaciones
Dra. Elvia Lucía Flores Ávalos

REVISTA MEXICANA DE DERECHO ELECTORAL, núm. 4, 2013 (especial sobre observación electoral 2012) es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., teléfono 56227461, correo electrónico actiij@unam.mx. Editor responsable: César Astudillo; Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo núm. 04-2011-112217444600-102, ISSN: en trámite, Certificado de Licitud de Título y Contenido en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación; impresa en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica S. A. de C. V. Manuel Ávila Camacho 689, col. Santa María Aztahuacán, delegación Iztapalapa, 09500 México D. F., tel. 56923202 y 56923397. Este número se terminó de imprimir el día 19 de abril de 2013, con un tiraje de 1000 ejemplares, impreso tipo offset, con papel cultural de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de los árbitros ni del editor. Se autoriza la producción de los artículos (no así de las imágenes) con la condición de citar la fuente y se respeten los derechos de autor.

Formación en computadora: Ricardo Hernández Montes de Oca
Diseño de portada: Carlos Martín Aguilera Ortiz
Asistente de la Revista: Edwin Atilano Robles

Revista Mexicana de Derecho Electoral

Dr. César Astudillo
Director

Consejo Editorial

María del Carmen Alanís Figueroa (México); Jorge Alcocer Villanueva (México); Manuel Barquín Álvarez (México); Paloma Biglino Campos (España); Paulo Bonavides (Brasil); Jaime F. Cárdenas Gracia (México); Jorge Carpizo (México); Alberto Ricardo Dalla Vía (Argentina); Francisco José De Andrea Sánchez (México); Jorge Fernández Ruiz (México); Francisco Fernández Segado (España); Flavio Galván Rivera (México); Javier García Roca (España); Manuel González Oropeza (México); Pedro González Trevijano (España); María del Pilar Hernández Martínez (México); Jean-Pierre Kingsley (Canadá); José Alejandro Luna Ramos (México); Fernando Ojesto Martínez Porcayo (México); Mauricio Merino Huerta (México); Dieter Nohlen (Alemania); José Núñez Castañeda (México); Arturo Núñez Jiménez (México); Dong Nguyen (Vietnam); José de Jesús Orozco Henríquez (México); Néstor Iván Osuna Patiño (Colombia); Francisco José Paoli Bolio (México); Javier Patiño Camarena (México); Lucio Pegoraro (Italia); Pablo Santolaya Machetti (España); Susana Sottoli (Paraguay); Diego Valadés (México); Leonardo Valdés Zurita (México); Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina); José Woldenberg Karakowsky (México); Daniel Zovatto (Argentina).

Consejo Asesor

John Mill Ackerman Rose (México); Raúl Ávila Ortiz (México); Ricardo Becerra Laguna (México); Miguel Carbonell (México); Oswaldo Chacón Rojas (México); Hugo A. Concha Cantú (México); Lorenzo Córdova Vianello (México); Roberto Duque Roquero (México); Imer Benjamín Flores Mendoza (México); Armando I. Maitret Hernández (México); Ciro Murayama (México); Santiago Nieto Castillo (México); Pedro Salazar Ugarte (México); Julio A. Téllez Valdés (México); Lara Trucco (Italia); Igor Vivero Ávila (México).

Primera edición: 19 de abril de 2013

DR © 2013. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Montes Urales #440, Col. Lomas De Chapultepec,
Deleg. Miguel Hidalgo, México D.F., C.P. 07300

DR © 2013. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.
Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación XIII

Balance y perspectivas de la observación electoral

La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática 3
Ciro **Murayama**

El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México 39
José Fernando **Ojesto Martínez Porcayo**

Estudios técnicos de la observación electoral 2012: principales hallazgos

Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada 63
Patricio **Ballados V.**

Observación electoral y medios de comunicación en México. Lecciones aprendidas y visión de futuro 75

José **Buendía Hegewisch**

Las organizaciones de la sociedad civil y la observación electoral 2012. Tres perspectivas sobre la participación ciudadana: género, jóvenes e indígenas 103

Víctor Alejandro **Espinoza Valle**

Ana Claudia **Coutigno Ramírez**

La observación, la justicia electoral y el proceso democrático en México. Cumplimiento de la legalidad electoral 135

Juan Carlos **Ruiz Espíndola**

Estudios especializados de la observación electoral 2012. Hallazgos, conclusiones y propuestas

Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral 155

Jorge **Alcocer Villanueva**

La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia electoral mexicana 175

César **Astudillo**

Imer B. **Flores**

Javier **Patiño Camarena**

María del Pilar **Hernández**

Daniel **Márquez Gómez**

John **Ackerman**

Hugo A. **Concha Cantú**

Susana Thalía **Pedroza de la Llave**

Julio A. **Téllez Valdés**

Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político electoral en México 225
Aleida Elsi **Calleja Gutiérrez**
Beatriz **Solís Leere**
Aimée **Vega Montiel**
Rebeca **Domínguez Cortina**
Jorge Enrique **Bravo Torres Coto**
Agustín **Ramírez Ramírez**
José Agustín **Pineda Ventura**

Conexión entre medios de información y preferencias electorales 251
Jesús **Cantú**
Everardo **Díaz**
Rocío **Galarza**
Alma Rosa **Suárez**

Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano 275
Oswaldo **Chacón Rojas**

La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 en México 303
Julio **Juárez Gámiz**
José Antonio **Brambila**

Ciudadanía y participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena 321
François **Lartigue**
Lourdes **Morales Canales**

De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012 353
Nicolás **Loza**
Irma **Méndez**

La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática 369

Willibald **Sonnleitner**

Arturo **Alvarado**

Arturo **Sánchez**

El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal 393

Citlali **Villafranco Robles**

Luis Eduardo **Medina Torres**

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tienen el agrado de presentar el número especial de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* dedicado a la Observación Electoral en México.

Esta edición procura coadyuvar a la visibilidad y debido registro de las experiencias de los observadores del proceso electoral federal 2011-2012 en México, quienes, en ejercicio de este derecho ciudadano, han contribuido a fomentar la integridad de las elecciones. A pesar de ser una síntesis de la más reciente experiencia comicial, su cometido es más amplio, ya que busca ofrecer un análisis más amplio e integral, en la perspectiva de las dos décadas de observación electoral que están por cumplirse en México, y reflexionar sobre los nuevos desafíos que se presentan a este ejercicio democrático hacia el futuro.

Como ha ocurrido desde 1994, el PNUD administró y brindó asistencia técnica al Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012. De esta forma, contribuyó con los observadores electorales mediante la administración de los recursos presupuestales e institucionales que el Estado mexicano ha destinado para su promoción, capacitación y asistencia técnica. Para el proceso electoral federal 2011-2012, este acompañamiento se implementó a través de una innovación al Fondo de Apoyo, mediante la delimitación de tres mecanismos dis-

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. XIII-XV, México, D. F.

puestos por el Consejo de Normatividad y conducidos por el Comité Técnico de Evaluación, en los que organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, así como organizaciones extranjeras, presentaron por vez primera y desarrollaron proyectos de observación sobre temáticas específicas.

Un primer balance de la implementación y los resultados la observación electoral —que constituye un precedente de la publicación del actual número especial de la Revista—, se realizó en el evento público llevado a cabo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, el 15 de noviembre de 2012. Este evento consistió en una Jornada Temática denominada "Observación electoral en México: lecciones aprendidas y visión a futuro", al interior del cual todas las organizaciones sociales e internacionales, así como las instituciones académicas participantes fueron invitadas a intercambiar experiencias y analizar los resultados a las que llegaron en cada etapa del proceso electoral: antes, durante y después del día de las elecciones.

Es con base en los resultados de esta Jornada Temática y en los análisis presentados por las instituciones académicas y de investigación, que la edición especial de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* presenta sus contenidos, con el objetivo de constituir un legado sistematizado de la ejecución del Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2012 y, principalmente, de configurar una aportación a la memoria histórica de estas casi dos décadas de observación electoral en México, para la articulación prospectiva de los próximos ejercicios en 2015 y 2018.

De conformidad con lo anterior, el número especial se integra en tres apartados.

El primer apartado se refiere al balance general y las perspectivas de la observación electoral en México que connotados académicos expusieron en sendas conferencias magistrales de la Jornada Temática.

El segundo apartado contiene un análisis de los resultados de la observación electoral realizada por las organizaciones e instituciones financiadas por el Fondo, derivada igualmente de la dinámica y organización de la Jornada Temática, y en cuya sistematización se advierten los siguientes tópicos: *Participación Ciudadana, Comunicación Política, Cumplimiento de la Legalidad Electoral y Perspectiva Internacional Comparada*. A este respecto, cabe mencionar que los autores de los respectivos artículos procedieron a estudiar y sistematizar los hallazgos y resultados presentados por las organizaciones de la socie-

dad civil, con base en los informes técnicos finales elaborados por los observadores.

El tercer apartado da cuenta de las contribuciones desarrolladas por las instituciones académicas y de investigación que participaron como observadores dentro del Fondo de Apoyo a la observación electoral de 2012. Es importante resaltar que la participación de estas instituciones, así como de las organizaciones en el extranjero, se dio por primera ocasión en el ejercicio que recién concluyó, ya que una de las innovaciones del modelo de observación electoral implementado consistió en la ampliación de los perfiles de los observadores y en la especialización de los temas a abordar.

De allí que los artículos contenidos en este apartado se derivan directamente de los informes técnicos finales desarrollados por las instituciones académicas y de investigación durante todo el proceso electoral, y los cuales versan sobre temáticas específicas y relevantes, entre los que destacan: *El Modelo de Comunicación Política, Modelo de Fiscalización Electoral, Calidad de las Elecciones, y Ciudadanía y Participación Política*.

Finalmente, deseamos agradecer a todas las personas que colaboraron en la Observación Electoral de 2012 desde las diferentes instituciones, organizaciones, proyectos y actividades, pues con su participación se ha logrado avanzar en la consolidación de este ejercicio ciudadano y en el reconocimiento de su importancia para el desarrollo y fortalecimiento de la vida democrática de México. Desde el PNUD reiteramos nuestro compromiso en servir a las naciones y a las personas que buscan mejorar sus condiciones de vida y desarrollo, y desde la UNAM lo hacemos también en favor de la construcción de ciudadanía en México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Universidad Nacional Autónoma de México

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. XIII-XV

Balance y perspectivas de la observación electoral

La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática

Ciro **Murayama***

Sumario:

I. Antecedentes
II. 1994: de la sombra de la violencia al fin de la transición
III. 2000: la alternancia como prueba de ácido de la democracia
IV. 2006: elecciones competidas e impugnadas
V. 2012: segunda alternancia y la confirmación de la pluralidad política
VI. Los temas de la democracia, no de la transición
VII. A modo de conclusión
VIII. Fuentes consultadas

* Profesor en la Facultad de Economía de la UNAM.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 3-38, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

Resumen:

El presente texto se propone analizar cómo han ido cambiando a lo largo de las últimas dos décadas las condiciones en que se realizan los procesos electorales en México, y cómo esa transformación ha impactado la relevancia y el contenido mismo de la observación electoral. La hipótesis central es que mientras México consiguió construir reglas e instituciones que hicieron viable la existencia de un sistema de partidos plural, fincado en el respeto al voto, los temas de la observación electoral se movieron hacia aquellos asuntos que son problemas consustanciales a todo régimen democrático, como son, el asunto de la relación entre dinero y política, el acceso a los medios de comunicación y la calidad de los propios partidos políticos. Así, la observación electoral, que tradicionalmente se ha impulsado en aquellos países y contextos donde está en cuestión la posibilidad de ejercer un derecho político fundamental, como es el sufragio libre, en México ha dejado de ser una necesidad, de tal suerte que hoy más que de observación puede hablarse de una agenda de investigación sobre la vida democrática del país, similar a la que existente en el resto del mundo democrático.

Palabras clave: transición, democracia, alternancia, pluralidad política.

I. Antecedentes

México vivió prácticamente todo el siglo XX bajo un sistema político dominado por un solo partido, el Revolucionario Institucional (PRI). Si bien las elecciones se celebraron de manera sistemática tal cual está definido en la Constitución Política de 1917, los cierto es que el sistema de "partido hegemónico"[1] en los hechos minimizaba la competencia política y los procesos electorales eran un ritual con perdedores y ganadores conocidos de antemano. La máxima de que "el resultado es la única incertidumbre legítima en democracia" no se cumplía en México porque el país no era una democracia. Conviene señalar, no obstante, que México no vivió, tampoco, bajo una dictadura como sí ocurrió con múltiples naciones latinoamericanas en distintos momentos del siglo pasado.

La legitimidad del régimen político mexicano provenía de sus raíces históricas (la Revolución de 1910-1917), de su política de masas y capacidad de incorporación de las demandas y sectores populares[2] y, también, porque México vivió un periodo largo de desarrollo económico que se prolongó desde los años treinta hasta entrados los años ochenta.[3]

El que en México no existiera una dictadura no implica que no llegaran a ocurrir episodios de extremo autoritarismo gubernamental. Es el caso, sin lugar a dudas, de la represión contra el movimiento estudiantil de 1968, que terminó con una matanza en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco. El movimiento estudiantil surgió en una sociedad que crecía económicamente, que se urbanizaba y veía emerger a nuevas clases medias. Los hijos del llamado "milagro mexicano" fueron los protagonistas del reclamo democrático de 1968.[4]

En la década de los años setenta, la movilización política contra el régimen se intensificó, como lo muestra el auge del sindicalismo universitario en aquel momento, del sindicalismo independiente en

[1] Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.

[2] Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.

[3] Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

[4] Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1991.

sectores clave —como los electricistas—[5] o el resurgimiento de organizaciones agrícolas y de colonos. En el extremo del descontento político, se dio incluso el surgimiento de distintos grupos armados que, tras la represión del 68, estuvieron convencidos de que el único cambio viable habría de darse de forma violenta.[6] De forma paradójica, como han señalado Becerra, Salazar y Woldenberg,[7] en medio de esa crispación política real las elecciones formales transcurrían bajo la apariencia de un país donde reinaba la unanimidad, pues a las votaciones presidenciales de 1976 se postuló un solo candidato que obtuvo, por consiguiente, el cien por ciento de los sufragios. Así, la vía institucional corría en paralelo, separada y al margen, de la vida política real y viceversa. Fue esa situación la que dio lugar a la reforma política de 1977 que reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público en la Constitución, permitió la incorporación de la izquierda —en especial del Partido Comunista Mexicano— a la arena electoral, y abrió nuevos cauces para la representación política de las minorías en la Cámara de Diputados.

En los años setenta la economía mexicana mostraba importantes desequilibrios —en el sector público y en el sector externo— que comenzaban a lastrar su capacidad de crecimiento, pero el descubrimiento de importantes reservas de petróleo en el Golfo de México y la subida de los precios internacionales del combustible dieron al país una ingente cantidad de recursos adicionales que permitieron, si no resolver los problemas estructurales de la economía mexicana, sí posponer su manifestación.

1982 fue año de cambio de gobierno y también de la irrupción de la llamada "crisis de la deuda" que a su vez propició lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas definió como la "década perdida". Si bien las elecciones transcurrieron en el formato tradicional, con un ganador que se conocía de antemano, el PRI, la novedad fue que a diferencia de las anteriores, de 1976, esta vez concurrieron siete candidatos distintos. El abanderado del PRI, Miguel de la Madrid, obtuvo siete de cada diez votos

[5] Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Siglo XXI-UNAM, 1990.

[6] Castellanos, Laura, *México armado, 1943-1981*, México, Era, 2007.

[7] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

(68.43%) y su partido ganó en 299 de los 300 distritos electorales y obtuvo los 64 escaños en el Senado.[8]

La política económica del nuevo gobierno puso énfasis en el pago de la deuda externa, lo que implicó importantes recortes a la inversión pública y al gasto social,[9] impactando negativamente sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y el bienestar. El mal desempeño económico, traducido en pérdida de poder adquisitivo de los salarios y estancamiento en la creación de empleo formal, comenzó a producir un descontento de índole económico hacia un régimen político que había contado entre sus activos con la capacidad de generar movilidad social y expectativas de mejora económica para importantes franjas poblacionales.

Las elecciones de 1988 significaron una elocuente prueba a la legitimidad del régimen y de su política económica. Para entonces, había avanzado un proceso de unificación al seno de la izquierda mexicana que confluyó en el Partido Mexicano Socialista (PMS) tras haber creado, en 1981, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). En el otro flanco político, el Partido Acción Nacional (PAN) se había nutrido con la llegada a sus filas de distintos líderes empresariales, provenientes sobre todo del norte del país. En el PRI se produjo una escisión de la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas —hijo del general Lázaro Cárdenas— y Porfirio Muñoz Ledo —quien había sido presidente del PRI—, inconformes con las decisiones de política económica seguidas por el gobierno, así como con el "dedazo" —la designación del candidato presidencial del partido por su antecesor—.

Cárdenas fue postulado por varios partidos pequeños, que incluso habían jugado el papel de comparsas del régimen (el Popular Socialista, el Auténtico de la Revolución Mexicana, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) y esa candidatura rápidamente fue sumando importantes apoyos, incluso desde la izquierda, a grado tal que el abanderado del PMS, Heberto Castillo, declinó su candidatura a favor de Cárdenas. Así, los cuatro partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional acudieron a las elecciones con un mismo candi-

[8] Woldenberg, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 37.

[9] Murayama, Ciro, *La economía política de la educación superior*, México, ANUIES, 2009.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

dato; el PRI, por su parte, había postulado a Carlos Salinas de Gortari y el PAN al empresario Manuel Clouthier.

Aquellas elecciones ocurrieron en un país monocolor en términos de gobierno y de representación. Por ejemplo, el PRI tenía mayoría en la Cámara de Diputados, el cien por ciento de los senadores, el total de los gobernadores y mayoría en todos de los congresos locales, además de, por supuesto, la Presidencia. La Comisión Federal Electoral, era presidida por el secretario de gobernación, designado por el presidente de la República, y al seno de dicha comisión un solo partido, el PRI, tenía la mayoría de los votos para tomar las decisiones sobre la organización de los comicios.

Las elecciones del 6 de julio de 1988 fueron cuestionadas por todos los partidos y candidatos de la oposición. La noche de la votación, desde el gobierno, que controlaba la Comisión Federal Electoral se anunció la "caída del sistema" para no hacer públicos los resultados y pronto se extendió una ola de impugnación. Los resultados oficiales atribuyeron 50.85% de los votos al candidato del PRI, 30.8% a Cárdenas y 17.07% a Clouthier.

Las elecciones de 1988 pusieron dos nuevas sobre la realidad mexicana, una positiva y la otra negativa. La primera es que la pluralidad política del país se expresaba de forma contundente, que la sociedad mexicana no cabía en una sola fuerza política y, la segunda, que ni las normas ni las instituciones electorales existentes podían asegurar la coexistencia política del país.

Fue en esos años en que se empezó a plantear, en el caso de México, la idea de la transición a la democracia. El Instituto de Estudios para la Transición Democrática, definió en ese entonces en un documento titulado precisamente *Para una transición democrática*:[10]

> Los resultados de la elección más allá del litigio en torno a las cifras oficiales que habían sido impugnadas por los partidos de oposición, mismos que muestran a un país que no puede ser alineado en el monolitismo como en el pasado. Los ciudadanos buscan, y encuentran, discursos, organizaciones, plataformas y propuestas distintas y ellas adquieren cauces a través de una amplia diversidad de partidos y agrupaciones sociales. Estamos ante un pluralismo que demanda pensar al país con otras fórmu-

[10] Los responsables de ese pronunciamiento del IETD fueron: Rolando Cordera Campos, Arnaldo Córdova, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Pascual Moncayo, Adolfo Sánchez Rebolledo, Raúl Trejo Delarbre, José Woldenberg.

> las... Estamos ante una situación prevista y deseada por distintos partidos y agrupaciones políticas así como por intelectuales y organizaciones sociales pero a diferencia del pasado inmediato hoy todo parece indicar que la aspiración de una transición democrática cuenta con el respaldo activo de franjas importantes de la población.[11]

Tras las elecciones, Cuauhtémoc Cárdenas llamó a fundar un nuevo partido político nacional (el actual Partido de la Revolución Democrática), y desde el gobierno se entendió la necesidad de realizar una reforma electoral que pudiera dar confianza a los procesos electorales sucesivos. Así, al inicio de la década de los noventa se crea a través de una reforma constitucional el Instituto Federal Electoral (IFE), un "organismo profesional", "autónomo en sus decisiones", y cuyos principios rectores serían "la certeza, la imparcialidad y la objetividad"; junto con la creación del IFE, se dispuso la construcción, desde cero, de un padrón electoral confiable.[12] Asimismo, se creó un Tribunal Federal Electoral para hacerse cargo de las impugnaciones en los comicios federales.

A fines de los años ochenta, en 1989, se da la primera alternancia en una gubernatura en México desde el inicio del régimen posrevolucionario, con el triunfo del candidato del PAN en Baja California.

En 1991, se celebran elecciones intermedias y el PRI recupera su caudal de votación, al obtener el 61.43% de los votos con lo que alcanzó 320 de los 500 asientos en la Cámara de Diputados.[13]

En los años subsecuentes, con la nueva mayoría que le dieron las elecciones, el PRI impulsó un conjunto de importantes reformas que terminaron por sellar la nueva institucionalidad de la conducción económica de México, entre ellas, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la autonomía del Banco de México, así como la reforma al artículo 27 constitucional que regulaba la propiedad ejidal de la tierra agrícola, además de que se avanzó en el proceso de privatización de empresas públicas —con excepción de las de energía—. Sin embargo, la conflictividad política y los descalabros económicos harían su (re)aparición en 1994, el año de cambio de gobierno.

---

[11] Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C. (IETD), *Para una transición democrática*, México, IETD, mimeo, 1989.

[12] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica..., cit.*, p. 240.

[13] Woldenberg, José, *La transición..., cit.*, p. 76.

II. 1994: de la sombra de la violencia al fin de la transición

El primer día de 1994 se produjo una insurrección armada en el sureño estado de Chiapas, atacando cuarteles militares y varios edificios de gobierno en distintos municipios de la entidad. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al gobierno de México en la primera declaración de la Selva Lacandona. A unos días del alzamiento, el gobierno de México decretó un alto al fuego de forma unilateral y convocó al diálogo al EZLN. Asimismo, el gobierno nombró un comisionado para la paz en Chiapas (el ex regente del gobierno de la Ciudad de México y entonces secretario de relaciones exteriores, Manuel Camacho Solís, hoy senador por el opositor Partido de la Revolución Democrática) y sustituyó al secretario de gobernación, nombrando al prestigiado investigador Jorge Carpizo (quien además de haber sido rector de la UNAM fue primer el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

Los partidos políticos, por su parte, el 27 de enero de 1994 firmaron un conjunto de compromisos para asegurar el desarrollo de elecciones imparciales y creíbles como respuesta desde la política al violento llamado de las armas. Fue la primera vez, que el PRD se sumó al acuerdo político multipartidista, por lo que puede decirse que la reforma de 1994 fue la primera en la que participaron las tres principales fuerzas políticas del país. El núcleo de aquella reforma es el siguiente:

> El Congreso de la Unión modificó el artículo 41 constitucional para establecer que la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizará a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. Con esta reforma, se refrendaba en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral y se contemplaba directamente, a nivel constitucional, que 'ciudadanos' elegidos por el Congreso de la Unión serían corresponsables de la organización electoral.[14]

Además de introducir la figura de los consejeros ciudadanos al órgano de dirección y decisión de la autoridad electoral, los partidos políticos

[14] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica...*, *cit.*, p. 326.

perdieron su voto en el mismo, de tal suerte que sólo quedaron once votos en el Consejo General del IFE, de los cuales uno sería del presidente (el secretario de gobernación), cuatro del Poder Legislativo (y de al menos dos fuerzas políticas diferentes) y seis de los consejeros ciudadanos.

El cambio en el diseño del órgano encargado de la organización de las elecciones entre una elección presidencial y otra, entre 1988 y 1994, es elocuente como se ve en la tabla 1.

Tabla 1
Comparación de la conformación de la autoridad electoral federal en México, 1988 y 1994

Comisión Federal Electoral (1988)	Consejo General del Instituto Federal Electoral (1994)
• Secretario de gobernación (presidente) • 1 senador • 1 diputado • Representación de los partidos (proporcional a su votación) • PRI: 16 • PAN: 5 • PFCRN: 1 • PPS: 1 • PARM: 1 • PMS: 2 • PDM: 1 • PRT: 1 Total: 31	• Secretario de gobernación (presidente, con voz y voto) • Director general • Secretario del Consejo • Dos consejeros de la Cámara de Senadores (de mayoría y primera minoría, respectivamente, con voz y voto) • Dos consejeros de la Cámara de Diputados (de mayoría y primera minoría, con voz y voto) • Seis consejeros ciudadanos (con voz y voto) • Un representante de cada partido político nacional (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM)

Fuente: elaboración propia a partir de Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, *cit.*

Además, los consejeros ciudadanos estarían presentes en todos los órganos desconcentrados del IFE, esto es, en los 32 consejos locales —uno por entidad federativa— y en los 300 consejos distritales —uno por cada distrito electoral federal— habría seis votos de consejeros ciudadanos, más uno del vocal ejecutivo del IFE.

Por otra parte, a partir de la creación del IFE también se inició con la práctica de conformar las mesas directivas de casilla a las que acuden los ciudadanos a depositar su voto a través de un proceso de sor-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

teo entre los propios ciudadanos de la sección electoral.[15] Como se ve, las reformas iniciales para recuperar la confianza en los procesos electorales se enfocaron a incrementar los mecanismos de control e imparcialidad en la tarea de organización de los comicios. El objetivo es que efectivamente votaran los ciudadanos que tenían derecho para hacerlo, sin exclusiones ni inclusiones arbitrarias, para lo cual se dispuso de la confección de un nuevo padrón, la inclusión de consejeros ciudadanos en toda la estructura organizativa del IFE, así como en depositar la tarea de recibir y contar los votos en ciudadanos designados por sorteo y no por su afiliación partidista. Es evidente, entonces, que la preocupación a la que atendía la reforma es que el voto se emitiera y se contara con independencia.

De esta forma se reforzaba la confianza en la autoridad electoral en un momento marcado por la incertidumbre política y la sombra ominosa de la violencia.

El 23 de marzo de 1994, mientras realizaba una gira de campaña el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado a tiros en Tijuana, Baja California. Con este acto, "el país entero entró de nuevo en una confusión abrumadora y encargó otra cara de la violencia que parece querer entronizarse en la vida política desde el alzamiento chiapaneco".[16]

En ese entonces, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática señaló:

> Vivimos el tránsito a un sistema de partidos digno de tal nombre, a la vez que se mantienen muchos de los rasgos y mecanismos del pasado monopartidista. El contexto de esa mezcla de proceso y rezagos, está determinado por un ambiente en el que la violencia y la inseguridad, están exigiendo dosis cada vez más altas de responsabilidad. La violencia y la inseguridad pueden minar a la sociedad y al Estado, por lo que se requieren acciones estatales, con un fuerte apoyo de la sociedad, capaces de contribuir a la edificación de un sistema democrático.[17]

---

[15] *Ibidem*, p. 254.

[16] Cordera, Rolando, *Crónicas de la adversidad*, México, Cal y Arena, 1999.

[17] "En busca de la normalidad democrática, ¿qué se juega en las elecciones?", firmado por Rolando Cordera Campos, Mauricio Merino, Ciro Murayama, Pablo Pascual Moncayo, Jacqueline Peschard, Enrique Provencio, Luis Salazar, Adolfo Sánchez Rebolledo, Raúl Trejo Delarbre y José Woldenberg. Dicho documento se puede consultar en Pascual Moncayo, Pablo, *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995.

Y en efecto los acuerdos entre los actores políticos más relevantes permitieron tener un proceso electoral nutrido de novedades democráticas, como fueron los hechos, sin precedentes, de que los tres principales candidatos a la Presidencia de la República (Ernesto Zedillo del PRI; Diego Fernández de Cevallos del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD) sostuvieran el primer debate televisado en la historia de México, o la suspensión de las campañas de comunicación social del gobierno veinte días antes de la jornada electoral.

Otra novedad de la elección de 1994 es que se permitió, por vez primera, la participación de observadores electorales —figura que se había incorporado a la ley desde 1993— y de visitantes extranjeros. En el primer caso se estableció que los observadores podrían participar "de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se llevaran a cabo el día de la jornada electoral", y que la observación podría efectuarse a título individual o de agrupaciones, y se puntualizó que las conclusiones de los observadores no tendrían "efectos jurídicos".[18] Por otra parte, el abrir la figura de los "visitantes extranjeros" significó un cambio en la disposición del Estado mexicano a la observación electoral externa, pues hasta entonces había sido renuente a que misiones externas acudieran a verificar el desarrollo de los comicios.

A partir de 1994 la observación electoral cobró carta de naturalidad en las elecciones mexicanas y desde ese entonces las Naciones Unidas han jugado un papel importante en dicha tarea. Lo que evidencia la disposición del sistema electoral mexicano a la observación electoral es que desde 1994 "la ONU recibió la solicitud de las autoridades mexicanas para apoyar las actividades de asesoría técnica, capacitación y administración de los recursos para los observadores electorales",[19] así como el hecho de que es el propio Estado mexicano quien financia la observación electoral que se hace en el país, cosa que no ocurre en otra nación del mundo.

En 1994 se constituyó un fondo para la observación electoral de 50 millones de pesos. Ante el IFE se acreditaron 251 organizaciones de observadores y un total de 86 620 observadores; de ellos 10 organizaciones recibieron recursos del fondo, así como 30 000 observadores.

[18] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica..., cit.*, pp. 329 y 330.

[19] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Propuesta técnica de observación electoral*, México, 2012.

Como ha señalado el PNUD en 2012, en aquel año la asistencia de Naciones Unidas se dio:

> bajo el objetivo fundamental de generar confianza de la sociedad en las instituciones electorales y en la organización de los comicios. Por lo tanto, la asistencia técnica y los programas de información dirigidos a los observadores estuvieron centrados en la jornada electoral y en los días previos a la misma.

Como puede apreciarse, el hecho de que el grueso de la observación se desplegara el día de la jornada electoral demuestra que la preocupación central en ese entonces radicaba en que las casillas operaran conforme a lo establecido en la ley, que votaran los ciudadanos que correspondían a cada casilla debidamente identificados, que el voto se emitiera en secreto y por ello en libertad, que la casilla se instalara en el lugar previsto y por los funcionarios designados para ello, etcétera. De forma natural, tras la experiencia de las elecciones de 1988, la agenda de la observación en 1994 se concentró básicamente en el día de la jornada electoral y se refirió al procedimiento del sufragio.

Valga un apunte sobre las asociaciones que participaron en la observación electoral, que además de incluir a organismos empresariales, como la COPARMEX, fueron

> las llamadas organizaciones cívicas [que] se nuclearon y actuaron durante varios años alrededor de la limpieza electoral, de la generación de 'nuevas formas de hacer política'... El discurso de este sector tiende a identificar sociedad civil con redes de ONG... esta autopercepción de la sociedad civil como red de organizaciones ciudadanas parece en cambio borronear los límites entre sociedad civil y sociedad política. De allí su tensa y ambivalente relación con los partidos políticos, su no siempre clara relación con el marco legal e institucional, el encauzamiento de varias de ellas por la vía de las llamadas agrupaciones políticas o la identificación casi exclusiva con algunas figuras individuales (política de notables).[20]

En las elecciones del 21 de agosto de 1994 acudió a votar el 78% de los ciudadanos empadronados, el candidato del PRI alcanzó el 50.13%

[20] Rabotnikof, Nora, "Dos conceptos de sociedad civil", en Salazar, L. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001.

de los sufragios, el del PAN el 26.69% y el del PRD el 17.07%. En la Cámara de Diputados el PRI obtuvo el 60% de los escaños, el PAN 23.8%, el PRD 16.65% y el PT 2.67%; en la Cámara de Senadores al PRI correspondieron 85 de 128 senadurías, al PAN 25 y al PRD 8.[21]

En ese entonces

> agrupaciones distintas de observadores, canales de televisión, la COPARMEX, diferentes partidos políticos, realizaron el mismo 21 de agosto ejercicios muestrales de cómputo de los votos, y los resultados de todos y cada uno de ellos se mueven en rangos muy similares.[22]

Desde otro espacio de la opinión pública, el importante escritor e intelectual mexicano, Octavio Paz escribió:

> El testimonio de los observadores nacionales es inequívoco: ninguna de esas irregularidades aisladas o en su conjunto pueden alterar de manera significativa la distribución del voto. Las cifras y los porcentajes que conocemos son confiables.[23]

En el balance del Instituto de Estudios para la Transición Democrática de aquella elección, puede leerse:

> El 21 de agosto asistimos a los comicios más concurridos y vigilados de la historia nacional. Cerca del 78% de los ciudadanos empadronados concurrieron pacíficamente a las urnas para expresar con su voto sus preferencias políticas, dentro de un proceso caracterizado por la ausencia de incidentes o problemas de gravedad... los resultados electorales hablan de una situación de pluralismo y competencia política crecientes y consolidadas. Hablan, por ende, de que no puede haber vuelta atrás a los tiempos de partido casi único porque cerca de la mitad de los electores votaron por otras opciones. Y hablan también de que la transición mexicana a la democracia tendrá que seguirse entendiendo como un proceso difícil y complicado de reformas, negociaciones y acuerdos, y no como consecuencia de una elección o de un derrumbe institucional, pues nos guste o no, el partido oficial cuenta, por su parte, con el apoyo de la mitad de los votantes. Ni

[21] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica..., cit.*, pp. 355 y ss.

[22] Woldenberg, José, *Violencia y política*, México, Cal y Arena, 1995, p. 222.

[23] Paz, Octavio, "Doble mandato", *Vuelta*, México, núm. 215, octubre de 1994.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

> regreso al pasado autoritario ni transición instantánea a la democracia: tal es la primera lección de los comicios del 21 de agosto.[24]

Ahora bien, el reconocimiento de que los comicios habían sido limpios, en el sentido de que los sufragios se contaron y se respetaron, no impidió identificar que en las elecciones en México había unas condiciones de competencia muy desiguales. En las semanas posteriores a la elección, en septiembre de 1994, el IETD subrayó que

> el país está logrando una base firme para asentar una legitimidad propiamente democrática, es decir, para que los votos cuenten y se cuenten adecuadamente. No obstante, sería por lo menos ingenuo reducir la construcción de una democracia plena a esta dimensión sin duda necesaria pero insuficiente,

y llamaba a una reforma electoral "en un futuro próximo para otorgar una autonomía plena al Instituto Federal Electoral y para promover verdadera equidad en las contiendas electorales".[25]

Por otra parte, un análisis de los gastos de campaña de 1994, realizado por una comisión de consejeros ciudadanos del IFE, concluyó que el 71.4% de todo el dinero erogado correspondía al PRI.[26]

Tras las elecciones de 1994, en 1996 se aprobó una importante reforma constitucional en materia electoral que, entre otros temas, posibilitó: 1) la plena autonomía del Instituto Federal Electoral; 2) la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como última instancia en la soluciones de controversias electorales en el país; 3) la ampliación de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país, quienes a partir de 1997 eligieron al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a partir del año 2000 a los jefes de cada una de las 16 delegaciones políticas; 4) la edificación de novedosas reglas de la competencia electoral.

Sobre este último punto, la reforma estableció que: *a*) el financiamiento público sería predominante sobre el privado, que se distribuiría siguiendo un criterio de equidad —no de igualdad—, y que en años

---

[24] Documento "Después de las elecciones", en Pascual Moncayo, Pablo, *Las elecciones...*, *cit.*

[25] *Idem.*

[26] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica...*, *cit.*, p. 371.

de campaña el monto de recursos públicos destinado a los partidos se duplicaría; *b*) se definieron en la ley las modalidades de financiamiento privado —aportaciones de militantes, donaciones de simpatizantes y rendimientos financieros— y se establecieron límites a los montos de contribuciones privadas; *c*) se eliminó la posibilidad de que los poderes públicos, las empresas mercantiles, las iglesias y sus ministros, así como personas del extranjero, hicieran aportaciones a los partidos; *d*) se especificó la manera en que la autoridad electoral fijaría el límite máximo de gastos por tipo de candidatura en cada elección y se estableció que sólo los partidos y ningún tercero podría comprar anuncios en radio y televisión para influir en la decisión de los electores, y *e*) por primera vez se contó con un auténtico sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, creando para ello una comisión *ad hoc* del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En particular, se fijaron criterios de reparto del financiamiento entre los partidos: el 30% del total se divide en partes iguales entre todos los partidos y el otro 70% se distribuye según la votación alcanzada en la última elección federal.

Gracias a esas disposiciones, y después de décadas de una competencia electoral más que asimétrica entre el partido del gobierno y el resto de opciones políticas, el financiamiento público total de que dispusieron los partidos se multiplicó cinco veces en términos reales en 1997 —la primera elección después de la reforma— frente a lo que dispusieron en los comicios federales previos, los de 1994. Además, el reparto fue mucho más parejo: por ejemplo para la elección presidencial de 1994, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recibió el 53% del financiamiento público, el Partido Acción Nacional (PAN) el 16%, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 9%, y 2% el Partido del Trabajo y el Partido Verde respectivamente. Es decir, gracias a la reforma electoral de 1996 se consiguió anular la enorme disparidad en el acceso a los recursos que había caracterizado al sistema político mexicano durante buena parte del siglo XX.

Los efectos positivos de la reforma sobre el sistema plural de representación son elocuentes. Puede preguntarse si los resultados electorales de las elecciones que han ocurrido desde entonces hubieran sido posibles sin equilibrar los recursos económicos de los partidos. La introducción de un financiamiento público predominante y de criterios de equidad en el reparto, a partir del proceso electoral de 1997, se tra-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

dujo en una mayor competitividad que se refleja en los resultados de las votaciones; de hecho, cuando el PRI dejó de recibir por sí solo más recursos que los que recibían juntos los dos principales partidos de la oposición, también dejó de obtener más de la mitad de la votación nacional. Sin pretender establecer alguna regla determinista sobre el sentido de las preferencias ciudadanas (los votos de los partidos no dependen sólo de los recursos de que disponen o del tiempo de exposición en los medios de comunicación, sino de una enorme variedad de factores), lo cierto es que el fin de la hegemonía en el acceso a recursos también significó en México, el inicio de las elecciones de resultado incierto, como corresponde en democracia.

Las elecciones intermedias de 1997 arrojaron, entonces, una novedad mayor en la historia política de México, que fue la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados para el partido del presidente de la República. Además de haber obtenido el 39.11% de la votación nacional a diputados federales por mayoría relativa, el PRI consiguió el triunfo en 165 distritos en 1997, cuando tres años antes había ganado 273 distritos; en ese lapso el PAN pasó de ganar 20 a 64 distritos y el PRD de 7 a 70 distritos.[27] Además el PRD consiguió la jefatura de gobierno de la Ciudad de México convirtiéndose en la primera entidad federativa gobernada por la izquierda.

La elección de 1997 si bien fue "intermedia" en términos federales, pues no se votó por la renovación del Ejecutivo Federal, fue muy trascendente por el hecho de que sí se eligió la jefatura de gobierno de la Ciudad de México que por esa única ocasión, de acuerdo a un artículo transitorio de la reforma constitucional de 1996, le tocó organizar al Instituto Federal Electoral —después la tarea recae en el Instituto Electoral del Distrito Federal—.

En las elecciones de 1997, ante el IFE se registraron 143 agrupaciones de observadores y 24 391 observadores individuales, y se dispuso de un fondo de 12 millones de pesos que benefició a 24 organizaciones y a 19 000 observadores.[28]

A la luz de la experiencia de las elecciones de 1997, organizadas por un IFE plenamente autónomo frente al Poder Ejecutivo, con múltiples candados de seguridad y vigilancia de los partidos políticos y los ciudadanos sobre cada fase del proceso electoral, puede cerrarse el perio-

[27] *Ibidem*, p. 471.

[28] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Propuesta..., cit.*

do de reformas políticas para la democratización de México que había comenzado 20 años antes, en 1977. Tal como concluyen Becerra, Salazar y Woldenberg: "Por la vía de las reformas negociadas, a través de la votación de miles de ciudadanos, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos y de su capacidad competitiva, la historia democrática de México ha comenzado".[29]

III. 2000: la alternancia como prueba de ácido de la democracia

Con la legislación electoral que había hecho posible que el presidente de la República y su partido perdieran el control de la Cámara de Diputados, por primera vez se organizaron unas elecciones presidenciales desde un Instituto Federal Electoral plenamente autónomo en el año 2000.

En aquellos comicios, se dio la alternancia en el Ejecutivo Federal, pero también se produjo por segunda vez consecutiva un gobierno dividido —al no obtener el partido del presidente mayoría— en la Cámara de Diputados y, por vez primera, en el Senado.

Vicente Fox, candidato opositor por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, obtuvo el 42.52% de la votación; Francisco Labastida del PRI el 36.10% de los sufragios, y el candidato de las izquierdas, Cuauhtémoc Cárdenas el 16.64%. En el Senado el PRI obtuvo 60 escaños; el PAN, 46; el PRD, 15; el PVEM 5; el PT y Convergencia 1 respectivamente. En la Cámara de Diputados las cifras fueron: PRI, 211; PAN, 206; PRD, 50; PVEM, 17; PT, 7; Convergencia, 4; Partido Sociedad Nacionalista, 3, y el Partido Alianza Social, 2.[30]

En su momento, Luis Salazar definió:

> Los cambios políticos que ha sufrido México en los últimos treinta años parecen haber culminado el 2 de julio de 2000 con el triunfo esperado pero aun así sorpresivo del candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox. Después de setenta y un años de predominio, el partido oficial, el

[29] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica..., cit.*, pp. 481 y ss.

[30] Woldenberg, José, *La transición..., cit.*, p. 135.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

> Partido Revolucionario Institucional (PRI), pudo ser derrotado pacíficamente en las urnas, y tanto el presidente como el candidato y la dirigencia de ese partido reconocieron inmediatamente su derrota. Contra lo que muchos decían, esperaban o temían, la alternancia a nivel del poder ejecutivo era ya, como se comprobó, una *posibilidad efectiva* garantizada por la legalidad y las instituciones encargadas de la organización, el cómputo y la calificación de los procesos electorales.[31]

Como consta en la *Memoria del proceso electoral federal* del año 2000:[32]

> Fueron acreditados 23,364 observadores electorales en los Consejos Locales y 15,069 en los Consejos Distritales, lo que suma un total de 38,433 ciudadanos acreditados. De las acreditaciones aprobadas por los Consejos Locales, 22,883 correspondieron a agrupaciones de observadores y 481 se presentaron de manera individual. Por lo que se refiere a los Consejos Distritales, 11,953 acreditaciones se entregaron a ciudadanos miembros de agrupaciones de observadores y 3,116 de manera individual. La información sobre las acreditaciones de observadores, indica que las entidades federativas en donde se presentó el mayor número de éstas fueron el Estado de México con 4,249; el Distrito Federal, con 3,953; Jalisco, con 2,095; Puebla, con 1,176; y Michoacán con 1,728. Por otro lado, las entidades federativas en donde se registró el menor número de acreditaciones fueron Baja California Sur, con 211 observadores; Colima con 235; y Quintana Roo con 283.

En la elección de 2000 el fondo de recursos públicos de que se dispuso para entregar a quienes realizaron la observación electoral ascendió a 40 millones de pesos, y benefició a 38 433 observadores y a 30 agrupaciones.[33]

Como se aprecia, incluso las relevantes elecciones del año 2000, en las que se dieron las campañas más competidas de la historia hasta ese momento y en las que se abrió como nunca antes la posibilidad real de la alternancia en la presidencia —como finalmente ocurrió—, el número de observadores electorales disminuyó frente a los comicios

[31] Salazar, Luis, *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, p. 17.

[32] Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 2000*, México, IFE, 2001.

[33] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Propuesta…, cit.*

presidenciales previos. La reducción fue de 80 000 observadores acreditados en 1994 a 30 000 seis años después.

Los propios resultados de la elección del año 2000, inaugurando la alternancia y confirmando que ningún partido controlaría por sí mismo el Congreso, dieron pie a que las elecciones no fueran impugnadas políticamente. El reconocimiento del triunfo del candidato panista por sus adversarios permitió que desde la propia noche de la elección toda sombra de duda sobre la limpieza del proceso quedara diluida.

Sin embargo, en la historia política de las naciones no hay terminales finales y siempre surgen nuevos desafíos. El arribo de la democracia a la vida política mexicana trajo consigo una nueva agenda para el país que en el periodo de autoritarismo permaneció eclipsada o pospuesta. Entre los temas que han llegado para quedarse se encuentra la relación siempre conflictiva entre dinero y política, es decir, la manera en que se financian los actores políticos y la forma en que son fiscalizados por la autoridad. El tema es de la mayor importancia: la probidad en las conductas financieras de los partidos políticos gravita directamente sobre su credibilidad, y de la legitimidad de los partidos depende en última instancia el apoyo de la ciudadanía al sistema democrático. Que el dinero que fluye a la política surja de cauces conocidos, legales, transparentes, y que se utilice para los fines establecidos por la ley —sobre todo tratándose de recursos públicos— es una condición para la salud de las democracias.

En México, en la etapa final de la transición a la democracia se definió un marco para regular las condiciones de la competencia electoral que contribuyó a que las elecciones dejaran de ser un ritual con ganadores y perdedores predeterminados para llegar a ser un auténtico juego abierto donde la última palabra la tienen los ciudadanos. Existe un sistema de partidos, con distintas opciones reales, que producen fenómenos de alternancia en todos los niveles de gobierno, equilibrios y contrapesos de poder, así como un colorido mapa del gobierno y de la representación popular que refleja a la complejidad y pluralidad de la sociedad, que contrasta con el panorama monocolor de partido prácticamente único que perduró hasta entrada la última década del siglo XX.

Esa vida electoral, cada vez más competida, ha hecho aún más sensible el tema de la regulación del acceso de los partidos políticos a los recursos económicos y de fiscalización de los mismos. En particular, la denuncia, investigación y sanción a dos tramas de financiamiento

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

ilegal a propósito de las campañas a la Presidencia de la República en el año 2000, que involucraron a las dos fuerzas electorales de mayor arraigo en el país, el PRI y el PAN, hicieron que desde principios del siglo el control sobre los dineros de la contienda política sea prioridad en la atención pública y política mexicana. Los dos casos referidos desembocaron en multas que sin lugar a dudas pueden considerarse como históricas: 1000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el PVEM (que había llevado a la presidencia al titular del Ejecutivo en funciones). Ello demuestra que en México el marco legal e institucional para detectar y sancionar ilícitos en materia de financiamiento electoral funcionó, pero la misma experiencia de esos dos casos también arrojó lecciones sobre los límites e insuficiencias de las normas.[34]

Por otra parte, en las elecciones intermedias de 2003, que fueron organizadas por el mismo Consejo General del IFE que fue designado desde octubre de 1996, y que había contado con la experiencia de las elecciones de 1997 y 2000, la observación electoral disminuyó sensiblemente. Se registraron ante el IFE 12 728 observadores y 157 organizaciones; de ellos, accedieron a recursos del fondo de recursos para la observación, que sumó 15 millones de pesos, 21 agrupaciones y 9758 observadores.

Esta reducción en el número de observadores es elocuente no sólo frente a la elección previa —2000 (con 38 000 observadores)— sino respecto a la intermedia de 1997 —donde hubo 24 000 observadores—. De esta forma, al menos cuantitativamente se puede apreciar una pérdida de centralidad de la tarea de la observación electoral en México en muy pocos años.

IV. 2006: elecciones competidas e impugnadas

Las elecciones de 2006 rompieron en buena parte con el dilatado y lento proceso de construcción de la credibilidad en los procedimientos, las normas y las instituciones electorales en México.

[34] Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

La decisión del presidente Vicente Fox de impedir que el principal aspirante opositor a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, pudiera participar en las elecciones generó un clima de encono político que tuvo efectos duraderos. Con el caso conocido como "desafuero" a partir de un diferendo nimio por los límites de un terreno donde el gobierno de la ciudad empezó a construir una calle, habiendo una orden de un juez en sentido contrario, la pretensión del gobierno federal fue abrir un proceso penal contra López Obrador para que éste no pudiera ser candidato a la presidencia. Se llegó, incluso, a la votación en la Cámara de Diputados a favor del desafuero de López Obrador, mas la movilización política alrededor de la figura de quien había sido presidente nacional del PRD hizo que, finalmente, el gobierno rectificara su postura. Aún así, el daño estuvo hecho, la crispación política creció durante la campaña electoral de 2006 y el desenlace de los comicios puso en duda, una vez más, al sistema electoral mexicano.

La joven democracia mexicana se enfrentó en 2006 a la complicada situación de tener que procesar un resultado electoral de muy estrecho margen (0.56% de los votos) a favor del candidato del gobernante PAN, Felipe Calderón, para definir la Presidencia de la República. Ello, después de una larga campaña electoral caracterizada por el encono entre la administración federal encabezada por Vicente Fox y su partido, y el candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador del PRD, quien se negó a reconocer la validez de los comicios. De manera paradójica, esta prueba de legitimidad sobre el sistema electoral mexicano sólo pudo tener lugar gracias a la existencia de un conjunto de reglas e instituciones que garantizan que la democracia sea un juego abierto, en el que compiten partidos y candidatos auténticos con posibilidades reales de ganar, y donde hay lugar para la incertidumbre acerca del resultado electoral. De esta forma, la votación de 2006, más que cuestionar si México tiene el grado democrático, es en sí misma una confirmación objetiva de que su vasta pluralidad política puede expresarse —y se expresa— a través de las elecciones.

No obstante, no puede soslayarse el hecho de que la elección haya sido impugnada, de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuviese que atender múltiples denuncias de los contendientes y señalara conductas ilegales, como fue la compra de tiempo en radio y televisión del Consejo Coordinador Empresarial para dañar al candidato de la izquierda, que si bien no fueron de una magnitud tal

que dieran lugar a que no se declarara válida la elección, sí contribuyeron a que el proceso electoral fuese visto con sospecha por franjas amplias de la población.

En ese ambiente poselectoral enrarecido, un grupo de académicos, intelectuales y periodistas hizo pública su postura en un desplegado que se tituló: *La coexistencia de la pluralidad política reclama la defensa de las instituciones de nuestra democracia* y cuyo texto íntegro es:

> El 2 de julio millones de mexicanos fuimos a las urnas para elegir al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. En diez estados hubo comicios locales: elegimos a tres gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con sus respetivos congresos locales y decenas de ayuntamientos.
>
> Fueron elecciones auténticas entre partidos y candidatos plurales. Ninguna fuerza política ganó todo y ninguna perdió todo. Nuestra votación nos obliga a vivir y convivir en la pluralidad.
>
> La convivencia y la competencia política civilizadas son el principio y el fin de la democracia. Este es el valor que hoy deseamos refrendar, preocupados por un clima público que puede erosionar lo que tanto trabajo ha costado construir.
>
> Quienes firmamos este documento hemos votado por diferentes candidatos y partidos, pero nos unen las siguientes convicciones que creemos son la base para una coexistencia de la diversidad política tolerante y productiva:
>
> 1. Todas las fuerzas que participaron en la elección son legítimas. Expresan las propuestas y esperanzas de diferentes franjas de la sociedad. Esa diversidad es una riqueza que debe preservarse. Las elecciones son el único método que garantiza que sean los ciudadanos los que decidan quiénes deben gobernar y legislar.
>
> 2. Durante las campañas sobraron descalificaciones, pero la jornada del 2 de julio fue ejemplar por la participación ordenada de más de 42 millones de votantes. Fueron instaladas prácticamente todas las casillas por más de 500 mil ciudadanos sorteados y capacitados por el IFE. Todo ello transcurrió con normalidad. Reconocemos al IFE, más allá de errores puntuales, por su eficacia en la organización de esta tarea gigantesca. Refrendamos nuestra confianza en su imparcialidad y en su independencia.
>
> 3. Hemos elegido un Congreso plural donde ningún partido tendrá mayoría absoluta de votos; habrá gobernadores de diferentes partidos, congresos locales y ayuntamientos habitados por la variedad de las opcio-

nes políticas. Celebramos que la pluralidad política del país quedó genuinamente expresada en la elección del 2 de julio.

4. Las elecciones siguen probando que son el canal legítimo para la expresión de las más profundas inquietudes de una sociedad compleja como la mexicana. El espectacular crecimiento de la izquierda en estas elecciones confirma que es a través del sufragio como las distintas fuerzas políticas pueden expandir su influencia e insertar sus propuestas en la agenda nacional.

5. Existe, sin embargo, una aguda controversia en torno a la limpieza y validez de la elección presidencial. Quienes firmamos este documento hemos seguido los argumentos y pruebas presentadas en el litigio. No encontramos evidencias firmes que permitan sostener la existencia de un fraude maquinado en contra o a favor de alguno de los candidatos. En una elección que cuentan los ciudadanos puede haber errores e irregularidades, pero no fraude.

6. Los partidos y candidatos tienen el derecho de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para hacer valer sus inconformidades. Esa es la ruta diseñada para atender dudas, quejas o conflictos electorales. No se pueden erradicar por completo los diferendos en materia electoral. Pero a lo largo de los últimos diez años todos ellos han sido resueltos a través de la vía jurisdiccional. Una vez que el Tribunal ha resuelto, se han terminado todos los conflictos.

7. No debemos alimentar una espiral de crispación y alarma. No inyectemos elementos que envenenen el ambiente político, no enfrentemos a los adversarios como si se tratara de enemigos. Edifiquemos un clima que refuerce la convivencia política en la diversidad.

8. Refrendamos nuestra confianza en el Tribunal Electoral. Es la última y definitiva voz autorizada para desahogar el diferendo en torno a la elección presidencial. No queda sino respetar la resolución del Tribunal.

9. Nuestras instituciones electorales son un patrimonio público que nadie debe lesionar. Son el soporte de una de las libertades fundamentales que los mexicanos hemos conseguido en estos años: la libertad de votar y ser votados sin que nadie manipule nuestro mandato.[35]

[35] El desplegado, que apareció el 21 de agosto en el periódico *Reforma*, fue firmado por las siguientes personas: Adrián Acosta Silva, Larissa Adler-Lomnitz, Luis Miguel Aguilar, Héctor Aguilar Camín, José Antonio Aguilar Rivera, Sealtiel Alatriste, Eliseo Alberto, Jorge Alcocer, Enrique Alduncin, Ignacio Almada, Asunción Álvarez, Francisco Javier Aparicio, Antonella Attili, Ana Barahona, Roger Bartra, Eduardo Barzana, Ricardo Becerra, Humberto Beck, Ulises Beltrán, Edmundo Berumen, José Joaquín Blanco, Ed-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

Finalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró válida la elección y fue necesaria una vasta operación política para que los partidos, una vez más, fueran capaces de llegar a consensos para fortalecer la vía electoral.

La observación electoral en 2006 involucró a 25 321 observadores individuales y a 179 agrupaciones; de ellos, 26 agrupaciones y 15 675 observadores accedieron al fondo de recursos que en esa ocasión alcanzó los 40 millones de pesos. Como se puede ver, una vez más, se registró un descenso en la observación electoral frente a procesos previos.

Como señala el IFE en la *Memoria del proceso electoral 2005-2006*,[36] "la jornada electoral del 2 de julio fue vigilada por 1992 consejeros electorales locales y distritales, 393 126 representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla, 25 321 observadores elec-

mundo Calva, Salvador Camarena, Enrique Canales, Julia Carabias, Emmanuel Carballo, Miguel Carbonell, María Amparo Casar, Jorge G. Castañeda, Marina Castañeda, Adolfo Castañón, Ricardo Cayuela, Santiago Corcuera Cabezut, Lorenzo Córdova, Ramón Cota Meza, Israel Covarrubias, José Luis Cuevas, Leonardo Curzio, Luis de la Barreda Solórzano, José Antonio de la Peña, Germán Dehesa, Roberto Diego Ortega, Christopher Domínguez Michael, Denise Dresser, Irene Durante Montiel, Juan Eibenschutz, Roberto Eibenschutz, Ricardo Elías, Álvaro Enrigue, Fernando Escalante Gonzalbo, Beatriz Espejo, Guillermo Fadanelli, Fátima Fernández Christlieb, Jorge Fernández Meléndez, Héctor Fix-Zamudio, Enrique Florescano, Fernando García Ramírez, Luis Emilio Giménez Cacho, David Gómez-Álvarez, Luis González de Alba, José Antonio González de León, Olbeth Hansberg, Carlos Heredia, Claudio Isaac, Ángel Jaramillo, Fuad Juan, Gerardo Kleinburg, Enrique Krauze, León Krauze, Mario Lavista, Soledad Loaeza, Cassio Luiselli, Ángeles Mastretta, Álvaro Matute, Samuel Melendrez Luévano, Víctor Manuel Mendiola, Mauricio Merino, Jean Meyer, Pedro Meyer, Mario J. Molina, Silvia Molina, Ciro Murayama, Humberto Murrieta, Benito Nacif, Enrique Norten, Octavio Novaro, Federico Novelo, Joel Ortega Juárez, Antonio Ortiz Mena López Negrete, Pablo Ortiz Monasterio, Ignacio Padilla, Guillermo Palacios y Olivares, Pedro Ángel Palou, David Pantoja Morán, Julio Patán, Braulio Peralta, Rafael Pérez Gay, Rafael Pérez Pascual, Jacqueline Peschard, Ernesto Piedras, Jean-Francois Prud'homme, Ricardo Raphael, Román Revueltas Retes, Federico Reyes Heroles, Jorge Javier Romero, Alejandro Rossi, Luis Rubio, Pablo Rudomín, Daniel Sada, Luis Salazar, Pedro Salazar Ugarte, Hortensia Santiago, José Sarukhán, Cecilia Sayeg, Guillermo Sheridan, Isabel Silva Romero, Carlos Sirvent, Guillermo Soberón, Fernanda Solórzano, Beatriz Solís Leree, Jaime Tamayo, Ricardo Tapia, Carlos Tello Díaz, Raúl Trejo Delarbre, Julio Trujillo, Isabel Turrent, Guillermo Valdés Castellano, Eduardo Valle, Josefina Zoraida Vásquez, Rodolfo Vázquez, Xavier Velasco, Diego Villaseñor, José Warman, José Woldenberg, Ramón Xirau, Gina Zabludovsky, Fernando Zertuche, Leo Zuckermann.

[36] Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 2005-2006*, México, IFE, 2007.

torales y 693 visitantes extranjeros". El apunte es relevante porque, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en México desde inicio de los años noventa se diseñó normativamente un sistema de acompañamiento ciudadano a la organización de la elección que asegura mecanismos de transparencia y vigilancia que no ocurren en otros contextos. Por ejemplo, los consejeros electorales son seis ciudadanos independientes, que se incorporan a cada uno de los 300 consejos distritales federales y a los consejos locales de cada una de las 32 entidades federativas. Son esos ciudadanos, con sus votos, quienes van tomando las decisiones a lo largo del proceso electoral. Asimismo, como se mencionó antes, las casillas electorales son instaladas, operadas y cerradas por ciudadanos que son insaculados (a partir de un sorteo que combina tanto el mes de nacimiento como la primera letra del apellido paterno) y capacitados para tal efecto. Las elecciones en México, de esta forma, si bien son organizadas por una institución del Estado, autónoma, como es el IFE, son operadas por ciudadanos que no sólo observan sino que toman decisiones, identifican a sus vecinos a la hora de emitir el sufragio, cuentan los votos y llenan las actas de escrutinio que dan sustento legal a la elección.

Un tema que se ha vuelto cada vez más sensible en los procesos electorales de México se refiere a las condiciones de la competencia, es decir, a los recursos de que disponen los partidos para llegar al electorado, así como a la participación de terceros actores —gobiernos federal y locales, grupos empresariales, poderes mediáticos, etcétera— en las campañas proselitistas que, eventualmente, pueden influir en los votantes alterando el principio general de equidad entre partidos y candidatos que debe estar presente en la contienda política para que sea genuinamente democrática.

En buena medida, la reforma electoral de 2007-2008 fue la respuesta a las inquietudes que se habían planteado sobre la credibilidad y calidad de los procesos electorales en México.

Con la reforma electoral de 2007-2008 (el primer año se aprobaron por el Constituyente permanente las modificaciones a la Constitución y, el segundo, entraron en vigor los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe), se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996: *a*) la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos se hizo más simple al tiempo que se restringieron los volúmenes de recursos públicos para las campañas electorales federales;

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

b) se acotó el total de financiamiento privado al que pueden acceder los partidos; *c*) se refrendaron los vetos de aportaciones de determinados actores a las campañas, y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones en especie a los partidos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión; *d*) se prohibió el gasto de los partidos en los medios electrónicos y disminuyeron, en consecuencia, los topes de gasto de las campañas, y *e*) se fortalecieron las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral y se creó un cuerpo especializado en la materia.

El encarecimiento de las campañas electorales por el costo del acceso a los medios electrónicos, la intervención en la etapa proselitista de terceros para alterar las condiciones de la competencia, así como las dificultades para fiscalizar las ingentes cantidades de recursos que se venían canalizando a radio y televisión durante las contiendas políticas, hicieron necesaria una amplia operación política para acotar el poder del dinero y de los medios electrónicos. Ese es, sin duda, el rasgo más significativo de la reforma constitucional de 2007.

El modelo mexicano de regulación de las condiciones de la competencia, así, se distancia de los sistemas más "liberales" como el de Estados Unidos, caracterizados por la permisividad al gasto privado —a través de los llamados "gastos independientes" a los partidos—, la ausencia de restricciones a la inyección de dinero a las campañas por parte de particulares —y en especial de las grandes corporaciones económicas—, así como por una débil fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos.

En nuestro caso, a partir de la reforma electoral de 2007 se prohíbe desde la Constitución la compra de espacios y tiempos en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos y se establece que la presencia de partidos y candidatos en radio y televisión será sólo a través de los tiempos oficiales del Estado, que en esta materia gestiona el Instituto Federal Electoral. Además, el IFE tiene facultades para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las violaciones que se cometan; incluyendo la posibilidad de suspender de manera inmediata, las transmisiones radiofónicas o televisivas que transgredan esas prohibiciones. Asimismo, se elevó a rango constitucional la prohibición para que terceros adquieran publicidad en los medios electrónicos para favorecer o afectar a algún partido o candidato. Una disposición adicional es que se prohíbe la personalización —mediante la utilización de la imagen o la voz de los titulares de los entes públi-

cos— de la publicidad que difundan los órganos del Estado, la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social.

De esta forma, en vez de dejar espacio para que quienes tienen poderío económico y capacidad de compra de publicidad puedan afectar la equidad de la contienda, se pone énfasis en que las campañas son un asunto de interés público y ha de velarse porque se desarrollen en condiciones adecuadas. Por otra parte, una vez que se restringieron los gastos de los partidos, se procedió a disminuir su financiamiento, en especial, el que venían recibiendo para gastos de campaña.

A partir de la reforma constitucional, el financiamiento público de los partidos políticos depende de dos variables previamente no consideradas a nivel federal: el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente. El inciso a, párrafo segundo, del artículo 41 constitucional, establece acerca del financiamiento ordinario que "se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal".

La reforma constitucional determina (inciso *b*, párrafo II del artículo 41 constitucional) que:

> El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales equivaldrá al 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

El cambio es importante porque, para empezar, se diferencian elecciones donde se renueva la presidencia y todo el Congreso de la Unión de las llamadas "intermedias". La fórmula que se aplicaba desde 1996 estipulaba que en año electoral, sin distingos, se duplicaría el financiamiento ordinario, lo cual dio lugar a que en las elecciones intermedias algunos partidos recibieran más financiamiento público para campañas del que podían gastar en actividades proselitistas (en 2003, para señalar el caso más extremo, PAN, PRI y PRD obtuvieron en conjunto más de 870 millones para gasto en campaña por encima de los topes de gasto de ese año). E incluso, en 2003, donde sólo se renovó la Cámara de Diputados, los partidos recibieron más recursos

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

en un 41.7%, en términos reales, que los que obtuvieron para las campañas del año 2000.

La nueva redacción constitucional permitió disminuir los recursos entregados a los partidos en años electorales. Los críticos a la reforma constitucional señalan que, al reducirse los gastos en medios y acortarse las campañas, los partidos en realidad no pierden tanto. Pero el objetivo de la reforma fue abaratar las campañas, mas no empobrecer a los partidos políticos. Cabe recordar que no hay democracia estable sin partidos sólidos.

En lo que toca al financiamiento de particulares a la política se acota aún más la parte proveniente de fuentes privadas: sólo podrá ser del 10% del tope de gasto de la campaña presidencial previa.

En materia de fiscalización, desde la carta magna se define que los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que en el pasado entorpecieron las averiguaciones del IFE, no le serán oponibles a la autoridad electoral cuando fiscalice los recursos involucrados en la contienda electoral.

En suma, el modelo de regulación de las condiciones de la competencia en México vuelve a poner en el centro la equidad en la contienda. Ese fue el pacto político que permitió ir trascendiendo la confrontación electoral de 2006.

En 2009, el IFE renovado (seis de sus nueve consejeros electorales, incluyendo al consejero presidente, fueron sustituidos a partir de la reforma de 2007-2008), organizó las elecciones intermedias con las que se eligió la nueva composición de la Cámara de Diputados. Una vez más, como venía ocurriendo desde 1997, ningún partido político alcanzó la mayoría de votos, de tal suerte que inició la quinta legislatura de gobierno dividido, donde toda iniciativa tuvo que ser respaldada por, al menos, dos de los tres grandes partidos políticos nacionales.

V. 2012: segunda alternancia y la confirmación de la pluralidad política

En 2012, con un nuevo marco legal, se celebraron elecciones federales en las que se renovó el Congreso de la Unión y se eligió presidente de la República; además, hubo elecciones locales en quince entidades federativas del país.

La participación electoral rebasó los 50 millones de ciudadanos. Los resultados son más que ilustrativos del asentamiento de la pluralidad.

Al PAN, tras haber logrado la primera alternancia en la Presidencia de la República en siete décadas (año 2000) y de gobernar al país por doce años, los ciudadanos le dieron la espalda y lo colocaron en un contundente tercer lugar. Se trata de una reprobación inequívoca de la manera de gobernar, del rumbo de las políticas, de un desencuentro de los electores con las prioridades del PAN. La ola de violencia que azotó al país sin que el presidente Calderón y su equipo mostraran la sensibilidad necesaria hacia las víctimas y respecto al temor extendido en la población, así como los magros resultados en materia de bienestar —no sólo para los asalariados y trabajadores, sino para el empresariado mismo—, son elementos para explicar por qué tres de cada cuatro mexicanos decidieron evitar un nuevo gobierno de Acción Nacional. El PAN perdió además la entidad más importante que gobernaba (Jalisco), yéndose también al tercer lugar como le ocurrió en Morelos. Apenas conservó Guanajuato. De los tres grandes partidos de México, el PAN, el partido en el gobierno, fue el más castigado en las urnas en 2012.

El Partido Revolucionario Institucional obtuvo más votos que sus adversarios, rebasando el 38% de los sufragios depositados en la elección presidencial. Pero fue un porcentaje apenas 2% mayor al que alcanzó el derrotado Francisco Labastida en 2000 (36.1%) y muy inferior al de Zedillo en 1994 (48.69%). Nunca un candidato priista ganador a la presidencia había recibido tan bajo porcentaje de votos. Pero lo más importante es que el PRI no consiguió por sí mismo la mayoría en el Congreso. Enrique Peña Nieto solicitó una y otra vez contar con mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores para tener un "gobierno eficaz", la gente no se lo concedió, al contrario, se enfrenta a una Cámara baja donde incluso aliándose con el PVEM y el PANAL no asegura el 50% más uno de los votos, y a un Senado donde toda iniciativa tendrá que contar con el aval del PAN o de los partidos de la izquierda. Zedillo, el único presidente priista que experimentó un gobierno dividido de 1997 a 2000, tuvo el control del Senado; Peña no: es el mandatario surgido del PRI más acotado de la historia.

La coalición de izquierdas que encabezó el Partido de la Revolución Democrática se colocó como segunda fuerza política nacional, desplazando a la derecha al tercer lugar. Ganó, además, dos entidades en las que nunca había gobernado: Tabasco y Morelos. En el Distrito

Federal, tras quince años ininterrumpidos de gobiernos, la izquierda obtuvo su mejor resultado. Miguel Ángel Mancera recibió más de tres millones de sufragios de los capitalinos (64% del total), y la coalición que lo apoyó cuenta con una cómoda mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de que conquistó la delegación Miguel Hidalgo que tradicionalmente había votado por el PAN. Ahora bien, en los votos por la izquierda en el DF hay un dato revelador, 493 000 capitalinos que votaron por Mancera no lo hicieron por el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador (quien recibió 2.5 millones de votos de la capital, una sexta parte de todos los que obtuvo en el país). En la entidad con mayor presencia de la coalición de izquierda hubo electores que siendo votantes de izquierda no respaldaron a López Obrador.

Alternancia, equilibrio de poder, gobiernos divididos, castigo y premio con el sufragio, fueron los rasgos dominantes de los resultados electorales de 2012. Conviene preguntarse si esos fenómenos, propiamente democráticos, podrían producirse en elecciones que no hayan sido genuinamente libres.

En materia de observación electoral, en 2012 se dispuso de un fondo de recursos aportados por el IFE de treinta y seis millones ochocientos mil pesos y una cantidad similar aportada por la Secretaría de Gobernación. Ese año, operó el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2012, un programa de financiamiento y asistencia técnica a observadores electorales, con la concurrencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012 convocó a organizaciones de la sociedad civil a participar en las observaciones, de las cuales 86 concursaron y fueron seleccionadas 44. Los temas de la observación realizada por dichas organizaciones fueron: voto joven, 4; voto indígena, 8; participación ciudadana, 11; género, 12; legalidad electoral, 15; medio ambiente, 1, y derechos humanos, 1.

El Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012 también convocó a centros de investigación a participar en la observación, concursando 22 y siendo seleccionados 11. Los temas de observación fueron: administración de tiempos del Estado en radio y televisión, 3; libertad

de expresión, 4; fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos, 1; justicia electoral, 3.[37]

Asimismo, se convocó a dos organizaciones extranjeras a realizar la observación, el Centro Carter, con el tema de confianza en el sistema electoral, e IFES, sobre fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Como se ve, más que una observación sobre el proceso de votación el día de la jornada electoral, tal como ocurrió a lo largo de los primeros ejercicios de observación, en la experiencia reciente los temas se han movido hacia indicadores de la calidad y equidad del proceso electoral en su conjunto. Sobresale la importancia de los temas ligados con las condiciones de la competencia electoral, en especial los del dinero y fiscalización de los recursos, así como el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Lo anterior no es casual, la tensión entre dinero y política y el papel de los medios en los procesos políticos son consustanciales a la vida democrática contemporánea.

VI. Los temas de la democracia, no de la transición

La competencia democrática en las sociedades complejas reclama una enorme movilización de recursos. Los partidos políticos deben mantener amplias estructuras de militantes para presentar candidatos, para asegurar su presencia a lo largo y ancho del territorio, para acercarse a los ciudadanos, además, requieren estar presentes en los medios de comunicación pues, como ha señalado Raúl Trejo "no hay política de masas (es decir, política moderna), sin medios de comunicación",[38] en época de elecciones —pero no sólo en ella— partido o candidato que esté fuera de las ondas de la radio o de la pantalla televisiva acaba predicando en el desierto.

El incremento en los costos de la política en las democracias contemporáneas está determinado en buena medida por dos elementos complementarios: *a*) la evolución de los propios partidos hacia estruc-

[37] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Fondo para la Observación Electoral, 2012, Primer Informe*, México, PNUD, 2012b.

[38] Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

turas nacionales abarcadoras, incluyentes, que rebasan los límites del "partido de clase" para convertirse en lo que Angelo Panebianco ha llamado "partido profesional-electoral",[39] por lo que requieren sostener su estructura con volúmenes de recursos que trascienden las donaciones de simpatizantes y militantes, y *b*) la necesidad de los partidos de garantizar su presencia en los medios de comunicación masiva.

Frente a esta ingente necesidad de dinero que encaran los partidos, resulta adecuado alejarse de visiones ingenuas sobre el asunto. Ocurre en cualquier mercado, siempre que exista una demanda en la cual se pueda encontrar contraprestación, habrá la oferta correspondiente —que es una proposición inversa a la conocida *Ley de Say* que señala que "toda oferta genera su propia demanda"—. En otras palabras, siempre que alguien demanda un bien o servicio y está dispuesto a pagar por él, habrá un oferente presto a surtirlo (este proceso se presenta incluso en mercados de bienes ilegales, como es el caso de las drogas, cuya oferta no ceja de ampliarse al ritmo que crece la demanda, y ello sucede con independencia de las barreras legales que se le impongan o guerras policiales que se le declaren al comercio de psicotrópicos). En política, entonces, siempre que los partidos requieran dinero, habrá quien lo ofrezca —y, claro, lo cobre más adelante a través de conseguir dividendos que arrojen las decisiones del partido o del político beneficiado una vez que esté en el gobierno—. Siendo así, mientras los partidos tengan la necesidad de hacerse de dinero, habrá recursos de algún lado. Dinero y política están, entonces, en una relación complicada y permanente que es consustancial a la existencia de la celebración de contiendas políticas abiertas, se trata de una tensión estructural e inevitable de la vida democrática.

Pero reconocer que el dinero es indispensable para la actividad política en las sociedades de nuestros días, y subrayar que la influencia del poder económico puede tener efectos perniciosos (de hecho los ha tenido en múltiples ejemplos internacionales) sobre la competencia propiamente democrática —esa que concede igual peso a todos los ciudadanos para influir en las decisiones públicas y no los discrimina en función, por ejemplo, de su riqueza patrimonial— no implica (o no debería implicar) asumir sin más que *poderoso caballero es Don Dinero* y dar por válida la idea de que la lógica del mercado —que en su naturaleza conlleva a la concentración de poder— debe imponerse y

[39] Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1995.

ser el fiel de la balanza en la política. Como ha observado el catedrático español y novelista José Luis Sampedro: "Una cosa es estar de acuerdo con una economía de mercado y otra desear una sociedad de mercado".

Al asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y que contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia, prácticamente todos los países democráticos se han abocado a definir normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o, peor aún, delincuencial. Se busca, así, inducir una competencia política civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico. Las normas, por supuesto, no suponen soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas que genera la influencia del dinero sobre la contienda política, ni niegan el hecho de que la lucha por el poder la protagonizan seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que nunca caerán en tentación, pero como ha señalado Francisco Laporta[40] "nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella".

El tema del dinero en la política y el acceso a los medios es tan relevante para la vida mexicana que fue recogido en uno de los apartados del Pacto por México que signaron el 2 de diciembre de 2012 el presidente constitucional Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres principales partidos del país. El apartado 5.3 del Pacto, titulado Partidos Políticos y Elecciones dice a la letra:

> Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:
> – Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales (Compromiso 89).

[40] Laporta, Francisco, "La corrupción política: introducción general", en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (comps.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1997.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90).
- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

VII. A modo de conclusión

A lo largo de este ensayo se ha visto cómo México logró transitar en las últimas dos décadas del siglo XX de un sistema de partido hegemónico a un régimen plural de partidos políticos. Asimismo, ha edificado una institucionalidad y normatividad electoral que combinan el profesionalismo técnico de una institución autónoma, el Instituto Federal Electoral, con una amplia participación ciudadana en las tareas de organización y ejecución de las elecciones. En este periodo, la observación electoral se ha modificado, por una parte ha caído la participación cuantitativa de observadores, y por otro lado los temas se han movido de la vigilancia del respeto al voto, de los asuntos procedimentales al de las condiciones de la competencia.

Más que de una agenda de observación electoral, se ha abierto una agenda de investigación sobre la democracia, pues incluso la "obser-

vación" en 2012 fue con frecuencia investigación de organismos especializados en dicha tarea.

Así, si la observación electoral se ha modificado sustancialmente, podría ser momento para plantear si esa labor, tradicionalmente realizada por ONG's y agrupaciones de la sociedad civil, debe seguir recibiendo recursos públicos del Estado para tener sentido.

VIII. Fuentes consultadas

Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1991.

Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

Castellanos, Laura, *México armado, 1943-1981*, México, Era, 2007.

Cordera, Rolando, *Crónicas de la adversidad*, México, Cal y Arena, 1999.

Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.

Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y arena, 2006.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C. (IETD), *Para una transición democrática*, México, IETD, mimeo, 1989.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 2000*, México, IFE, 2001.

———, *Memoria del proceso electoral federal 2005-2006*, México, IFE, 2007.

Laporta, Francisco, "La corrupción política: introducción general", en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (comps.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Murayama, Ciro, *La economía política de la educación superior*, México, ANUIES, 2009.

Pascual Moncayo, Pablo, *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 3-38

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Propuesta técnica de observación electoral*, México, 2012.

———, *Fondo para la Observación Electoral, 2012, Primer Informe*, México, PNUD, 2012.

Rabotnikof, Nora, "Dos conceptos de sociedad civil", en Salazar, L. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.

Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Siglo XXI-UNAM, 1990.

———, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001.

Woldenberg, José, *Violencia y política*, México, Cal y Arena, 1995.

———, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Paz, O., "Doble mandato", *Vuelta*, México, núm. 215, octubre de 1994.

Salazar, Luis, *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.

Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México

José Fernando **Ojesto Martínez Porcayo***

Sumario:

I. Introducción
II. Iusnaturalismo renovado
III. La reforma constitucional al artículo primero (10 de junio de 2011)
IV. El bloque de constitucionalidad y los derechos humanos
V. Derechos político-electorales de configuración legal
VI. Tratamiento jurisprudencial de los derechos políticos
VII. El Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), garantía de la constitucionalidad y legalidad de los actos en materia electoral
VIII. Necesidad de consagración del derecho de observación electoral en el texto constitucional
IX. La observación electoral y el sistema de nulidades en materia electoral
X. Nuevos instrumentos jurídicos para el control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales
XI. Fuentes consultadas

* Doctor en Derecho por la UNAM, y maestro en Ciencias Sociales por la London School of Economics and Political Science. Fue magistrado presidente de la Sala Superior del TEPJF, de 2000 a 2004; es profesor en la Facultad de Derecho y en el Posgrado de la UNAM.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 39-60, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 39-60

Resumen:

Después de siete ciclos de observación electoral en nuestro país, en donde el acompañamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido fundamental, es necesario reflexionar sobre los instrumentos jurisdiccionales con que cuentan los ciudadanos para coadyuvar en la estricta observancia de las reglas que norman los comicios federales. La participación ciudadana es indispensable, no sólo para fortalecer el sistema electoral, sino además, para afianzar la credibilidad en las instituciones y procedimientos electorales. La hipótesis de este ensayo es que los derechos político-electorales, entre ellos el de la observación electoral, son derechos fundamentales que deben tener una consagración constitucional y contar con los medios legales para su plena efectividad.

Palabras clave: bloque de constitucionalidad, derechos humanos, derechos político-electorales, derecho de observación electoral, constitucionalidad, legalidad.

I. Introducción

El presente trabajo es una reflexión desde la academia, respecto al reciente proceso electoral mexicano de 2012 para renovar al titular del Poder Ejecutivo y el rol jurídico que la Constitución y la ley otorgan a la observación ciudadana. Es indudable que en este ejercicio prevalecerá mi experiencia como juez electoral que desempeñé por cerca de veinte años.

Un análisis del sistema político nacional requiere, aunque sea rudimentariamente, de una explicación sobre los fundamentos filosóficos y teóricos en que descansa la Constitución.

En materia jurídica existen tres posturas filosóficas, claramente diferenciadas, que pretenden establecer la esencia del derecho, en este caso constitucional, para de ahí desarrollar las teorías que expliquen el *qué*, el *por qué* y el *para qué* de este conjunto normativo, para la convivencia pacífica y armónica de los seres humanos.[1]

La escuela filosófica del derecho natural tiene como característica la de afirmar la existencia del dualismo normativo, es decir, que existen dos órdenes jurídicos: uno supraordenado a otro, cuya validez depende de su concordancia con el superior.

El orden superior o "natural" tiene su fundamento o validez (dependiendo de la inclinación filosófica del pensador) en la voluntad divina (iusnaturalismo teológico), por lo que los derechos de las personas derivan de la categoría de hijos de Dios, dotados por tanto de una dignidad no susceptible de ser variada por el legislador (ya sea rey, asamblea, parlamento, etcétera); en cambio, nuestra naturaleza racional permite que nos propongamos los fines y medios para alcanzarlos distinguiendo entre lo que es bueno y lo que es malo (iusrealismo); mientras nuestra naturaleza social, permite observar la conducta del hombre y lo que es válido en sociedad, de manera que es posible descubrir los derechos universales opuestos a las prácticas específicas o singulares de una determinada comunidad (Grocio, Vitoria). Respecto a la naturaleza de las cosas (Maihofer), es decir de las situaciones vitales de comunicación, de los roles que desempeñamos en nuestras

[1] García Máynez, Eduardo, *Positivismo jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, Textos Universitarios, México, UNAM, 1977.

vidas, es posible derivar lo que debemos hacer en cada caso, esto es, el derecho natural inmerso en el *deber ser* concreto. Existen más teorías y corrientes filosóficas del derecho que establecen la existencia de los derechos del hombre, así, quien ostente el poder en una sociedad no puede disminuirlos, pero sí promover su reconocimiento y protección.

La escuela del derecho natural que tiene su origen en el pensamiento griego (Sócrates y Platón), se consolida con los estoicos y pasa reforzada con el cristianismo al derecho romano, logrando sus más altas expresiones en la Edad Media a través de la patrística (Santo Tomás, San Agustín), que tuvo siempre una función más bien teórica que práctica.[2] El desarrollo de los principios de justicia y de sus máximas, servían para enjuiciar las leyes y actos de los monarcas y de sus operadores jurídicos, sus resultados se evidenciaban en el campo moral y permitían a los estudiosos del derecho condenar, reprochar o aprobar los actos del poder, pero sin vinculación jurídica real.

El iuspositivismo como tendencia filosófica alcanza su consagración con los movimientos de la gloriosa Revolución inglesa, la independencia norteamericana, la Revolución francesa y el liberalismo español que culminan con el reconocimiento de los derechos inalienables del hombre a través de su consagración en los textos jurídicos, sobre todo constitucionales y en su protección jurídica.

La única fuente del derecho es la ley (monismo jurídico). El Estado crea la ley por medio de los poderes constituidos y a través de procedimientos formales, a la vez que se compromete a que sea observada (monopolio de la fuerza), pero también sirve para limitar su poder, y adquiere su legitimidad a través de la legalidad.

De acuerdo con esta posición, el Estado constitucional moderno se caracteriza por tener una división de poderes (a efecto de evitar su concentración y por ende su abuso), el reconocimiento de la soberanía popular y la existencia de derechos subjetivos públicos del hombre y del ciudadano, tutelados o protegidos de los abusos del poder por medios jurídicos.

Las características del iuspositivismo son:

1) Monísmo. Sólo es derecho el creado e impuesto por los órganos estatales (niegan que el derecho natural sea verdaderamente derecho).

[2] Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

2) El derecho es un sistema que determina la validez y aplicabilidad de las normas, sus reglas de interpretación y aplicación que hacen a las mismas coherentes, colma sus vacíos con lo que se hace completo y se eliminan las antinomias (legislador racional).
3) Monopolio estatal. El derecho positivo es un sistema de normas instituido por un poder social, supremo, que ejerce el monopolio de los medios de coacción.
4) El sistema es unidad. El derecho sólo puede ser creado a través de las fuentes formales, quien aplica e interpreta las leyes no puede resolver sino acudiendo a tales fuentes y a sus principios y reglas.
5) La obligatoriedad de las normas jurídicas no depende de la opinión de los destinatarios sobre la bondad o justicia intrínseca de sus preceptos.[3]

Los excesos del nazismo principalmente, hicieron pensar, después de la Segunda Guerra Mundial, que había que tener sistemas jurídicos que impidieran que los propios poderes legislativos tuvieran la facultad de alterar el respeto a los derechos fundamentales.

Sobre todo en Europa, se planteó la necesidad de contar con órganos de protección de los derechos fundamentales contenidos no sólo en las Constituciones, sino también los reconocidos en instrumentos internacionales. Estos denominados "órganos de control constitucional" o "tribunales constitucionales" fueron implementándose gradualmente desde la Constitución austriaca (impulsada por Hans Kelsen, principal representante de la escuela vienesa).

Finalmente la posición filosófica conocida como iusrealismo sociológico considera que la validez del derecho debe encontrarse en la realidad social, en las formas en cómo las personas se vinculan con la ley y cumplen con ella sin importar cuáles son sus fuentes, si su contenido es justo o si su proceso de producción se ajustó a las formas legales establecidas. Lo importante para esta escuela es que la gente lo considere obligatorio y que por lo tanto su imposición sea legítima. Esta posición asigna a la tarea de los jueces una gran relevancia al grado de que Alf Ross considera que la vigencia de las normas radica fundamentalmente en el reconocimiento y aplicación judicial del derecho.

[3] Scarpelli, Uberto, *Cos`é il positivismo giuridico*, Milano, 1965, *cit.* en García Máynez, *op. cit.,* p. 42.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 39-60

Una norma es vigente cuando el juez la usa para justificar su decisión (cualesquiera sean los motivos que lo impulsan a tomarla).[4]

Esta breve reflexión resulta relevante para entender la filosofía que subyace en una Constitución y los derechos contenidos en ella. Con este análisis podremos responder a las siguientes interrogantes: ¿los derechos fundamentales son una creación estatal, es decir, encuentran su fuente o fundamento en la voluntad del Estado representado por la asamblea legislativa (iuspositivismo)?, ¿encuentran fundamento en su contenido de justicia, por su respeto a derechos preexistentes inherentes a la calidad de ser humano (iusnaturalismo)?, o ¿encuentran su razón de ser en la realidad y en la vinculación que las personas tienen con sus preceptos (iusrealismo sociológico)?

II. Iusnaturalismo renovado

Después de su olvido por más de ciento cincuenta años (aunque en ciertos círculos religiosos, especialmente católicos, nunca se abandonó), el "iusnaturalismo positivizado" ha triunfado tanto en la reflexión como en la práctica jurídica actual; desde la reflexión, con la filosofía del derecho o metajurídica, cuando se abordan los principios y valores a los que el derecho concreto (positivo) debería aspirar o que el "deber ser puro" sea reivindicado.

Bajo nuevas tipologías como "neocontractualistas", "neokantianos", "neoconstitucionalistas, "garantistas", "antiformalistas", etcétera, el pensamiento jurídico actual considera que existe un núcleo "duro" o intocable, una esfera de lo indecidible, un bloque de constitucionalidad que se encuentra protegido aún en contra de las intervenciones del poder revisor de la Constitución. La premisa mayor es que si bien el "estatus" jurídico fundamental de las personas, no puede disminuirse, pero sí es susceptible de ampliación, extensión o adición. Los derechos "fundamentales", "humanos", "subjetivos públicos" o "garantías individuales", siempre deben potenciarse y expandirse a lo máximo, y sobre todo, hacerse efectivos, operantes en la realidad, o como decía Luis Recasens Siches, convertirse en "vida humana objetivada".[5]

[4] Ross, Alf, *El derecho y la justicia*, London, Stevens and Sons Ltd., 1958, p. 11, cit. en García Máynez, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

[5] Recasens Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1974, pp. 25-28.

El insigne procesalista italiano Mauro Cappelleti[6] ha documentado la evolución del movimiento de la protección jurídica de los derechos humanos, en el siglo pasado en Norteamérica con el *judicial review*, y en el resto de América y Europa a través del surgimiento de órganos de control de la Constitución o tribunales constitucionales, en este tenor, se aboga por una nueva forma de interpretación judicial en la que la Constitución garantice la vigencia y eficacia de los derechos individuales, sociales y económicos consagrados en los textos fundamentales de los Estados constitucionales.

Otro tema paralelo a la consagración y protección de los derechos fundamentales en los textos constitucionales y en los pactos y declaraciones internacionales, es el reconocimiento de los derechos políticos y el derecho a un sistema democrático, con la misma dignidad y categoría que las libertades primarias o derechos fundamentales de primera generación.

El paradigma jurídico moderno lo constituye el "Estado constitucional democrático de derecho", tal y como lo exigen las convenciones internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre —"Pacto de San José"— y la Declaración Universal de Derechos Humanos, ambas de 1948.

Actualmente el desarrollo de la democracia coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos; encontramos por tanto, el derecho de participar mediante la elección de representantes en la formación de la voluntad colectiva, pero cada vez se exigen más instrumentos para incentivar la participación directa de los ciudadanos.

Académicamente me defino como un contractualista, es decir, acepto la idea de que la libertad sólo puede ser jurídica y que deriva de un acto voluntario, un pacto social, en donde los individuos acuerdan sobre las reglas a que deben someterse con el objeto de convivir en paz y lograr su propia superación; neokantiano, toda vez que considero que la norma jurídica debe tener su origen en la voluntad libre y autónoma y además debe ser aceptada universalmente de tal forma que represente un imperativo categórico, y democrático, considerando que los derechos políticos tanto de primera como de segunda generación[7] son derechos fundamentales del mismo rango y dignidad

[6] Cappelleti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado),* México, UNAM, Facultad de Derecho, 1987.

[7] La primera generación de derechos políticos son: libertad de expresión, derecho de

que las libertades básicas, y que si bien no son jerárquicamente superiores, sí son anteriores, pues como dice Sartori,[8] son "libertades de", que permiten el ejercicio y disfrute de las "libertades para", por lo que no pueden ser restringidas en beneficio de otros derechos y requieren mecanismos de defensa de igual efectividad que las otras libertades.

Como señala Felipe de la Mata "con la progresiva constitucionalización, los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en los diversos tratados y convenciones".[9]

Este reconocimiento de los derechos de las personas, que en filosofía jurídica no es más que la aceptación de la postura iusnaturalista —es decir, "en lugar del otorgamiento de garantías individuales—, invierte la lógica a partir de que los derechos son concebidos, los cuales dejan de ser el producto de una concesión del Estado y, en su lugar, constituyen el ámbito de libertad inherente a los seres humanos y deben garantizarse por el poder público para lograr coherencia y armonía con lo dispuesto en los instrumentos internacionales de la materia, y que forman parte de las normas fundamentales del país.

Esta nueva teoría y práctica del derecho ha impactado también el terreno de la interpretación jurídica y del papel preponderante que corresponde a los jueces. Ahora existen más principios que reglas y por lo tanto más ponderación que subsunción (postura clásica del positivismo); omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la función legislativa; superioridad judicial en lugar de la autonomía del legislador ordinario, y coexistencia de una pluralidad de valores en lugar de homogeneidad ideológica.[10]

---

réplica, libertad de asociación o reunión, de imprenta, tolerancia o libertad de culto, no discriminación, educación.

Los derechos políticos de segunda generación son aquellos sin los cuales no se puede aducir que hay bases firmes y estructura de auténtico Estado de Derecho, sustentado en la legalidad que haga posible el ejercicio de todos los demás derechos, *v. gr*. Votar, ser votado, asociarse y afiliarse en partidos políticos, igualdad de géneros, observación electoral, etcétera.

[8] Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, 2a. ed., México, Patria, 1997.

[9] Mata, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa, 2012, pp. 3 y 7.

[10] Gil Domínguez, Andrés, *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos,* Buenos Aires, Ediar, 2005, pp. 13 y 14.

Bajo esta posición jurídica (iusnaturalismo racional renovado) procederé a hacer el análisis dogmático de los derechos políticos y especialmente el de observación electoral a la luz del ordenamiento constitucional y legal mexicano.

III. La reforma constitucional al artículo primero (10 de junio de 2011)

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de junio de 2011, transforma de manera sustancial la concepción jurídica sobre los derechos humanos, su protección jurídica y el control de la constitucionalidad.

En su artículo 1o., la Constitución sustituye el término "garantías individuales" por el de "derechos humanos" decretando que toda persona goza de los derechos reconocidos por ella y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. Con esta reforma no existe duda de que los derechos políticos forman parte de los derechos humanos, superando la vieja tesis jurisprudencial que los excluía por considerarlos una categoría aparte perteneciente exclusivamente al "estatus" de los ciudadanos, y por ende no aptos de ser protegidos por el juicio de amparo.[11]

Esta reforma y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), consultable en "Varios 912/2010, publicado en el DOF el 4 de octubre de 2011" y conocida como el "Caso Radilla", ha operado un cambio en el control de la constitucionalidad, que deja de ser concentrado (únicamente lo ejercía el Poder Judicial de la Federación) para convertirse en "difuso" correspondiéndole a todos los jueces, tanto locales como federales, la expulsión de normas que contravengan a la Constitución.

Asimismo, como lo sostuvimos anteriormente, se ha operado otro cambio en la impartición de justicia, el llamado "control de la convencionalidad". Ahora se ha superado la tesis de que los tratados internacionales tenían una menor jerarquía que la Constitución, por lo que

[11] Derechos políticos improcedencia. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales, Tesis 219, apéndice 1917-1995, Quinta Época, t. VI, primera parte, pleno, p. 149.

al existir contradicciones entre estos y aquella, prevalecía la norma constitucional por encima de todo.

Actualmente los tratados internacionales forman parte de la Constitución y todos los jueces del país deben dejar sin efectos jurídicos, es decir, expulsar del sistema normativo, aquellas leyes y artículos que los contravengan, especialmente los relacionados con los derechos humanos.

Tan importantes cambios en el sistema constitucional mexicano, implican una nueva visión en la impartición de justicia. Se requiere que la actividad de los jueces no sea sólo formal, pasiva y confinada a la interpretación gramatical del texto, sino que se transforme en una actividad garantista, expansiva y progresista de los contenidos de la Constitución y de los derechos fundamentales consagrados en ella y en los tratados internacionales.

El juzgador necesita nuevos instrumentos argumentativos que le permitan ponderar para respetar los valores constitucionales. El juez debe estar preparado para hacer interpretaciones, no sólo intrasistemáticas sino también metajurídicas de los principios máximos contenidos en el orden jurídico nacional e internacional, lo que implica racionalizar, bajo criterios de la mayor objetividad jurídica, el valor a tutelar y después argumentar con rigor técnico, claridad y transparencia, a manera de la creación de imperativos categóricos que convenzan a los justiciables. El juez ya no debe ser el mecánico aplicador de las reglas sino su verdadero intérprete y operador.

Finalmente, la Constitución exige a los jueces la aplicación permanente del principio *pro homine* o *pro personae*, es decir, una labor hermenéutica con la perspectiva humana más amplia, lo más favorable a la persona.

Los derechos humanos deben potenciarse, expandirse, nunca restringirse.

IV. El bloque de constitucionalidad y los derechos humanos

En el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece el catálogo de los derechos que pertenecen al ciudadano. Sus prerrogativas son:

1) Votar en las elecciones populares.
2) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; que sean registrados por un partido político o de manera independiente por sí mismos (aún no ha sido expedida la ley reglamentaria).
3) Poder ser nombrado para cualquier cargo o comisión del servicio público, teniendo las calidades legales.
4) Iniciar leyes cuando menos por el 0.13% de la lista nominal de electores (la ley reglamentaria no ha sido expedida).
5) Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.
6) Convocar a consultas populares (al menos 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, en este caso la petición debe ser aprobada por cada cámara del Congreso o cuando menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista. La petición será vinculatoria para el ejecutivo y legislativo federales.
7) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
8) Tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriban las leyes.
9) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De estos derechos, considero que sólo los comprendidos en los numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7 y 9 son políticos, los demás son únicamente ciudadanos.

Más adelante el propio texto constitucional, en los artículos 41 y 99, establece la categoría específica de los derechos político-electorales del ciudadano, definición que tiene una importancia relevante pues establece una protección jurídica o garantía diferenciada para estos, toda vez que será a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y no del juicio de amparo (aplicable en la defensa de todos los derechos humanos), como se podrá resolver sobre su vulneración con la característica de que el juicio se sustanciará ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Estos derechos son: votar, ser votado, asociación en materia política y afiliación a los partidos y agrupaciones políticas.

Otros derechos fundamentales vinculados a los político-electorales son: el derecho a la información, el derecho de petición en general,

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 39-60

el derecho de expresión (libertad de imprenta), y cualquiera otro que se diga vulnerado cuando la materia principal que se cuestiona sea la electoral.

Pertenecen también a los derechos fundamentales conforme al artículo 1o. de la CPEUM, aquellos contenidos en los tratados internacionales, como por ejemplo, en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades —los que deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad—: *a*) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; *b*) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y *c*) acceder a las funciones públicas de su país.

Así mismo, la Convención reconoce otros derechos políticos como el de expresión (artículo 13); el de rectificación o respuesta (artículo 14), y la libertad de asociación (artículo 16).

El Pacto reconoce el derecho al sufragio (artículo 25), etcétera.[12]

V. Derechos político-electorales de configuración legal

Aunados a los derechos político-electorales reconocidos en la CPEUM, encontramos algunos de configuración legal.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), tenemos los siguientes:

- Artículo 4.1: "... También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular".
- Artículo 5.4: "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 llevan a

[12] De la Mata, *op. cit*., p. 6. Para conocer el alcance y extensión que el TEPJF ha establecido sobre estos derechos, véase también pp. 49-58.

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 a las bases siguientes...".

- Artículo 41: "... Acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en este Código y las que, en lo conducente, resulten aplicables conforme al Reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia...".

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se cuenta con lo siguiente:

El juicio de protección de los derechos político-electorales procederá:

- Artículo 79.2 "... por quién teniendo interés jurídico, consideré que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas".

VI. Tratamiento jurisprudencial de los derechos políticos

La reforma constitucional de 2011, indudablemente requiere de un cambio en las habilidades de la judicatura del país pues:

> ... se convierte en una exigencia normativa expresa que los jueces decidan a la luz de los derechos fundamentales, considerando para ello los tratados internacionales. Si bien esta tarea es una obligación "persee" de quienes imparten justicia en una democracia constitucional, los cambios normativos recientes en México exigen que los jueces redimensionen el plano supranacional y su valor vinculatorio en el desempeño de la labor jurisdiccional para la protección de los derechos, en este caso, de carácter político...[13]

En palabras del magistrado presidente del TEPJF, Alejandro Luna Ramos:

[13] *Ibidem*, p. XIII.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 39-60

> ... los jueces y demás autoridades nacionales deben resolver e interpretar las normas bajo el principio "pro homine" (pro persona), buscando siempre el mayor beneficio para las personas, además de hacerlo bajo los estándares del derecho internacional.[14]

En la práctica jurisdiccional, esta filosofía se ha ido concretando paulatinamente; baste analizar algunas de las resoluciones de la SCJN y del TEPJF para confirmar tal afirmación.

En el expediente "Varios 912/2010", la SCJN sostuvo que:

> Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos contenidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales signados por México, adoptando la interpretación mas favorable, a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

La SCJN ha sostenido que todas las autoridades del país deben hacer un control de "convencionalidad" *ex officio* en el que se incluyan todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal así como en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte.[15]

La labor garantista del TEPJF es ampliamente reconocida desde su instauración en 1996. Recientemente se pueden destacar los asuntos relativos a la población indígena y sus derechos políticos (jurisprudencias 27/2011, 28/2011, 15/2010 y 13/2008), sobre libertad de expresión (jurisprudencia 11/2008), a cerca de la observación electoral (jurisprudencia 25/2011), suspensión de derechos político-electorales (jurisprudencia 20/2011), etcétera.

---

[14] *Ibidem*, p. XVIII.

[15] Parámetro para control de convencionalidad "ex officio" en materia de derechos humanos, tesis LXVIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, L. III, t. 1, diciembre de 2011, Pleno, p. 551.

VII. El juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), garantía de la constitucionalidad y legalidad de los actos en materia electoral

Es importante resaltar que desde la Constitución de 1857, México instituyó el juicio de amparo como medio de protección de las llamadas "garantías individuales", hoy derechos fundamentales. Es así que actualmente el instrumento privilegiado en la defensa de las libertades humanas sigue siendo "el juicio de garantías".

Sin embargo, este medio no operaba en materia electoral por razones históricas que no es posible analizar en este estudio, sino que es hasta 1996 (influyen las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), cuando se establece el JDC determinando que el órgano jurisdiccional competente sería el TEPJF.

Desde entonces, a partir de una actividad judicial innovadora por antiformalista y garantista, el TEPJF ha logrado la potenciación, expansión y efectividad de los derechos de votar, ser votado, asociación en su modalidad de creación de partidos políticos, tanto nacionales como locales, agrupaciones políticas, del derecho de afiliación a los partidos políticos con todos los derechos inherentes, de la información sobre las actividades de los partidos políticos y la obtención de la credencial para votar con fotografía.

En palabras de De la Mata Pizaña, el JDC se ha convertido en un "amparo electoral".[16]

VIII. Necesidad de consagración del derecho de observación electoral en el texto constitucional

Como se afirmó anteriormente, cuando un derecho se consagra en el texto constitucional, éste deviene formalmente en "fundamental" y por lo tanto adquiere una protección y extensión privilegiada. Por lo regular adquiere el carácter de "principio".

[16] *Ibidem*, p. 29.

Además, el operador jurídico, sea una autoridad jurisdiccional o administrativa, adquiere la obligación de hacer una interpretación *pro homine*, es decir potencializadora, extensiva y especialmente garantista para hacer efectivo y pleno el derecho estatuido.

Sin embargo, cuando el derecho se encuentra solamente consagrado en el texto legal, asume, por lo regular, el carácter de "regla", de directriz, de mandato, obligando a su aplicador o intérprete a una función, si bien importante, menos trascendente que si se tratase de un "principio", relativa a la constatación de la reunión de los elementos que permiten verificar su legalidad, es decir, su conformidad con el supuesto normativo que le da origen.

En relación con el derecho de observación electoral (DOE), su regulación en el texto secundario —el Cofipe— trae aparejada limitaciones importantes de las cuales sólo señalaré algunas.

En primer lugar, no existe base constitucional expresa que permita la observación del proceso electoral, lo que implica que su existencia, modificación y modalidades se encuentran a merced de la voluntad del legislador secundario. Si estuviera previsto en el texto constitucional su modificación requeriría de la intervención del Poder Revisor de la Constitución (aprobación por mayoría calificada de ambas cámaras y de la mayoría de las legislaturas de los estados).

Tampoco se encuentra consagrado en las declaraciones de los derechos humanos signadas por México, y por lo tanto no entran en la protección otorgada por el artículo 1o. de la Constitución, es decir, no admiten la interpretación *pro homine ex officio* que hemos descrito anteriormente.

Existen otras limitaciones en el texto del Cofipe que desde mi punto de vista disminuyen el valor de este derecho ciudadano: por ejemplo, que las normas no pueden ser sujetas de una "acción de inconstitucionalidad"; que las observaciones que se hagan sobre el proceso electoral no tienen efectos jurídicos, o que éstas se encuentren limitadas a las normas reglamentarias que discrecionalmente emita el Instituto Federal Electoral (IFE).

Por lo tanto, propongo que en el texto del artículo 35 de la CPEUM se agregue un inciso que establezca que es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el derecho de observar los procesos electorales.

Además, sería necesario hacer un agregado al artículo 41 de la propia carta magna a efecto de que se vuelva a establecer que la función electoral, si bien es una actividad estatal, requiere entre otros de la

coadyuvancia de los ciudadanos a través de la observación electoral. Esta adición aclararía la naturaleza jurídica de este derecho, cuya teleología consiste en que el proceso electoral se realice con autenticidad y respeto absoluto a la voluntad ciudadana.

IX. La observación electoral y el sistema de nulidades en materia electoral

La elección presidencial de 1988, despertó conciencias en gran parte de la sociedad mexicana. La exigencia de reformas al sistema político se produjeron no sólo por los partidos políticos de oposición, sino también por los grupos de intelectuales más avanzados del país, por las nacientes organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil (ONG's) y también por el propio gobierno, el cual, encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, convocó a una reforma política incluyente y de gran envergadura.

Así en la reforma constitucional y legal de 1990 que culminó con la creación del IFE y del Tribunal Federal Electoral (Trife), se produjeron avances importantes en la calidad de las elecciones mexicanas: un órgano profesional encargado de la organización administrativa de las elecciones; un órgano jurisdiccional autónomo cuya finalidad era garantizar la legalidad de la actuación de esa autoridad administrativa; un registro de electores confiable, y una contienda más equitativa con topes de campaña y financiamiento público a partidos, entre otros logros.

El resultado fue tener en 1991 elecciones federales más transparentes que permitieron a la oposición una mayor presencia en las cámaras del Congreso de la Unión. Esta nueva y plural conformación produjo un rol más importante en el siguiente ejercicio de reformas al sistema electoral en 1993. Por primera vez, desde mi punto de vista, la agenda de la reforma política fue dictada por la oposición y no impuesta por el gobierno.

No es el tema de este trabajo analizar la reforma electoral de 1993, pero sí destacar que se fortaleció el papel de la sociedad civil en el proceso electoral al introducir en el texto del Cofipe el derecho de los ciudadanos a participar como observadores electorales, exclusiva-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 39-60

mente el día de la jornada electoral, previo registro y capacitación por el IFE o quien éste estimare para tal efecto.

Una opinión personal respecto a esta "legalización" de la observación electoral nacional es, primero, que ésta sí derivó en parte de la exigencia de grupos de la sociedad civil que la venían realizando, sin bases legales, desde 1988, pero además, en segundo lugar y tal vez más importante, considero que existía un enorme interés de parte del gobierno de construir confianza en el nuevo diseño legal del sistema electoral y de la fortaleza del nuevo IFE, es decir, el fenómeno de implementación fue vertical, se auspició (hasta económicamente) desde el vértice del gobierno a la sociedad civil y no a la inversa.

Otro fenómeno que produjo la regulación legal de la observación electoral es su vinculación al día de la jornada electoral. La observación se hacía en la casilla el día de la elección; por eso las ONG's más veteranas se han profesionalizado en esta actividad.

La siguiente reforma electoral de 1994, producto de los acuerdos de "Barcelona", llevó a un estadio más avanzado a la observación electoral. Esta se extiende, en relación con la observación electoral local, a los actos de preparación de la elección y se incorporan mayores recursos económicos para su realización, involucrando a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la asignación de los mismos y en el apoyo técnico. Un fenómeno paralelo que produjo estas circunstancias, es la consolidación material de varias organizaciones de observadores electorales.

Por primera vez se admitió la observación electoral extranjera a través de la figura legal de "visitantes extranjeros". La reticencia del gobierno mexicano a su presencia, bajo el principio de "no injerencia" consagrado en el artículo 33 constitucional, es vencida por las exigencias de modernidad derivadas de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá; la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, además, la necesidad del propio gobierno de mostrar la sinceridad de su reforma electoral, así, se argumentó en los círculos políticos más altos del país y frente a los grupos reticentes que, "México no tiene nada que esconder".

En este sentido, la observación electoral nacional y extranjera, empezó a jugar un papel importante en la consolidación del proceso democrático nacional, extendiendo su campo de acción a fenómenos e instituciones que no solo irrumpían el día de la jornada electoral.

El sistema de nulidades en la materia previsto en la LGSMIME, tiene por objeto general que el proceso electoral sea realizado conforme a las previsiones jurídicas constitucionales y legales, en especial, que el sufragio sea emitido en libertad, mediante elecciones auténticas, equitativas y transparentes.

En los artículos 71 a 78 de la LGSMIME, se establecen las reglas generales, las causales de nulidad de la votación recibida en casilla y los supuestos para anular las elecciones federales.

En realidad, tanto el sistema de medios de impugnación previstos en la ley anteriormente citada como las causales de nulidad de la votación recibida en casilla o de una elección federal, se encuentran dirigidos, el primero, a someter a la autoridad administrativa, partidos, candidatos y ciudadanos a la estricta observancia de las reglas que regulan la contienda electoral, y el segundo, a privar de efectos jurídicos a los actos que el día de la jornada electoral vicien la voluntad ciudadana.

Por lo que respecta al sistema de nulidades en materia electoral, considero que ha dejado de tener eficacia plena debido a la creciente profesionalización del IFE, los métodos altamente vigilados de selección de funcionarios de casilla, la presencia real de los representantes de los partidos en los recintos de votación, y la observación electoral. De esta forma, las irregularidades que se cometían el día de la jornada electoral en las casillas han disminuido enormemente, pasando al terreno del anecdotario popular. Los fraudes electorales "primitivos" que tuvieron en nuestro país denominaciones como "la urna embarazada", "el carrusel", "el ratón loco", "el taco electoral", son más bien cosas del pasado, prácticas en desuso.

Si analizamos el catálogo de nulidades que contempla la LGSMIME, veremos que su acreditación ante el TEPJF ha ido en franca desaparición, lo que implica, por consecuencia lógica, su abandono como práctica fraudulenta.

Así, es poco común en la práctica electoral encontrar que la casilla se instaló en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital; que se entregaron los paquetes electorales a los consejos fuera de los plazos legales; que se realizó el escrutinio y cómputo de la casilla en local distinto; que se recibió la votación en fecha diversa; que se recibió la votación por personas u órganos distintos a los facultados por el Cofipe; que medió error o dolo en la computación de votos (como esta causal se da con más frecuencia, a partir de la reforma de 2007 se previeron

mecanismos para corregir estas anomalías); que se vote sin credencial o que se permita el voto sin estar en la lista nominal de electores; que se impida el acceso o se expulsen injustificadamente a los representantes de los partidos; que se ejerza violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o de los electores, o bien, que se impida votar a los ciudadanos.

Sin embargo, esto no quiere decir que el proceso electoral y la voluntad ciudadana se desarrollen de manera impoluta y se expresen en forma absolutamente legal y libre.

Existen factores sumamente poderosos que se encuentran fuera de la organización propiamente de la elección que influyen o tratan de influir en el resultado de la elección.

Estos poderes fácticos o "salvajes" son los que empañan la autenticidad de la elección: los poderes gubernamentales que condicionan los programas sociales a cambio del voto, los medios de comunicación que favorecen a candidatos y partidos, los empresarios que presionan a sus empleados, los sindicatos que obligan a sus agremiados, los grupos religiosos que utilizan su influencia sobre los feligreses, y sobre todo, la compra del voto; son peligros que obran constantemente sobre la voluntad ciudadana.

Por eso considero que la observación electoral tiene una gran responsabilidad para tratar de evitar este tipo de conductas y prácticas verdaderamente fraudulentas. La actividad de las organizaciones de observadores y la observación individual debe realizarse, como afortunadamente ha venido aconteciendo, fuera de los locales de votación y no exclusivamente el día de la elección.

Las experiencias del pasado proceso electoral demuestran la existencia de la compra del voto, tal práctica debe ser desterrada y castigada. No pasamos desapercibido que para lograr este propósito es necesario un proceso educativo de gran calado por parte de las autoridades, pero estoy seguro que la observación electoral puede incluir en sus tareas, campañas de difusión popular para concientizar al ciudadano del valor de su voto y sobre todo prepararse para la denuncia de esta práctica, especialmente ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

X. Nuevos instrumentos jurídicos para el control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales

En conclusión, considero que el derecho a la observación electoral, como derecho político de participación ciudadana es fundamental y por lo tanto debe elevarse a rango constitucional en los artículos 35 y 41. La corresponsabilidad de los ciudadanos en el proceso a través de la observación electoral, los dotaría de personalidad jurídica que podría producir en el campo jurídico los siguientes efectos:

1) Legitimación para promover acciones jurídicas, en casos concretos, en contra de actos y leyes electorales que vulneren la norma suprema.
2) Legitimación para presentar escritos sobre el proceso electoral con plenos efectos jurídicos.
3) Legitimación para presentar medios de impugnación en materia electoral contra actos ilegales de autoridades y partidos políticos.

Se podría alegar en contra de estas propuestas que una impugnación masiva por parte de los ciudadanos podría abrumar cuantitativamente el proceso judicial haciéndolo inoperante, o que podrían ser utilizados por los partidos derrotados para cuestionar la legitimidad de la elección. Estoy convencido de que estos son alegatos e inconvenientes menores, y que el sistema de justicia en caso de darse una situación parecida, podría procesar sin mayores problemas.

Sin embargo, la ganancia sería enorme para vitalizar, fortalecer y dar efectividad al derecho ciudadano fundamental de participación en la conformación de la representación nacional. No olvidemos que en el campo jurídico, cada vez que ganamos un derecho somos más libres, pues la libertad jurídica es no tener derechos fundados en obligaciones propias.

XI. Fuentes consultadas

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Cappelleti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1987.

García Máynez, Eduardo, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo,* México, UNAM, 1977.

Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrua, 1974.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2a. ed., México, Patria, 1997.

Estudios técnicos de la observación electoral 2012: principales hallazgos

Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada

Patricio **Ballados V.***

Sumario:

I. Introducción
II. Confianza en las instituciones electorales
III. Nuevos temas y modalidades de observación electoral
IV. Conclusiones

* Maestro en Ciencias Políticas por la London School of Economics and Political Science; reconocido con la cátedra extraordinaria "Leandro Azuara Pérez" otorgada por la Facultad de Derecho de la UNAM; ha colaborado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como experto en el tema del voto en el extranjero.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 63-74, México, D. F.

Resumen:

Los informes que presentaron las organizaciones que realizaron observación electoral en 2012 arrojan resultados que permitirán realizar una mejor evaluación de los comicios federales y que servirán como insumo al Legislativo y a los organismos electorales para el proceso de reforma permanente en materia electoral. En buena medida, este cúmulo de resultados deriva de importantes innovaciones al modelo de observación electoral, en particular a la mecánica de operación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral. En primer lugar, por vez primera se incluyó a organizaciones académicas como parte del fondo. En segundo término, los temas de observación se ampliaron, de manera que se incorporaron tópicos como el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el procedimiento especial sancionador, Internet y redes sociales, además de los temas recurrentes. El presente ensayo estudia de forma crítica los principales hallazgos de once organizaciones de observación electoral en dos temas específicos: la confianza en las autoridades electorales y los nuevos temas de observación. Se concluye que la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.

Palabras clave: coacción, FEPADE, IFE, medios de comunicación, observación electoral, TEPJF, topes de campaña, voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

I. Introducción

En el marco de la "Jornada Temática de Observación Electoral en México: lecciones aprendidas y visión a futuro" organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se llevó a cabo una mesa en torno a la Perspectiva internacional comparada de la observación. Los temas específicos abordados en dicha sesión se refirieron a la confianza en las instituciones electorales, los principios internacionales y los nuevos temas y modalidades de la observación electoral. En éstas se presentaron las conclusiones de once organizaciones de observación.[1]

Partimos de la base de la observación como procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas a la institución que organiza el proceso lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral.[2]

Según la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), la observación electoral no-partidista y el monitoreo por organizaciones cívicas han emergido como dimensiones más tangibles y significantes del desarrollo democrático en el planeta.[3] En efecto, en más de 90 países de los cinco continentes se han realizado ejercicios de observación y monitoreo con propósitos como asegurar la integridad electoral y promover la *accountability* de las instancias de organización. A las acciones realizadas por las organizaciones de observación electoral durante la preparación y desarrollo de la jornada federal (en las que para el caso mexicano incluyeron para este

[1] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Carter Center, Consolidando Ciudadanía, Fundación Movimiento por la Certidumbre (MOCE), Fundación Estado y Sociedad, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Participación Ciudadana, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Universidad Autónoma de Chihuahua, Eco-Ciudadanía del Futuro, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

[2] A partir de la definición en el *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2008.

[3] *Declaration of Global Principles for Non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations and Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors*, 3 de abril de 2012, Estudio 678/2012, p. 4.

proceso instituciones académicas y visitantes extranjeros), se suma la evaluación del proceso como un aspecto central para la rendición de cuentas, parecería que este último aspecto también es central para la evolución del sistema electoral. De forma independiente, objetiva y neutral, las organizaciones ponen a disposición pública el análisis, hallazgos y propuestas producto de su observación que deberían formar parte del balance general del proceso electoral e insumo obligado para el mejoramiento administrativo, jurisdiccional y legal del proceso.

Es necesario recordar que la observación electoral en México ha evolucionado positivamente desde su aparición hace más de dos décadas. De la observación tradicional de los actos de la jornada electoral, evolucionó al concepto de la observación del ciclo electoral, incluyendo las actividades de preparación de la jornada y los inherentes a los aspectos jurisdiccionales pre y pos jornada. Posteriormente, se ha insertado en la tercera ola en materia electoral para observar las elecciones a partir de la "calidad" de la democracia.[4]

De ahí que en lo que sigue se busque resaltar de forma crítica algunos de los hallazgos y propuestas más relevantes de los informes finales presentados por las organizaciones señaladas en dos rubros específicos. No se trata de resumir los informes, pues éstos son documentos complejos que vale la pena leer íntegramente. Más bien, el ensayo pretende recuperar los puntos de consenso y disenso; los abordajes, y las conclusiones que de manera general se pueden extraer del análisis de los informes.

El ensayo concluye que la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.

II. Confianza en las instituciones electorales

El círculo virtuoso de la generación de confianza en las instituciones electorales independientes y especializadas, iniciado a principios de

[4] Al respecto, véase *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Global Commission on Elections, Democracy and Security, septiembre de 2012.

los noventa se vio frenado y, hasta cierto punto, revertido con motivo del proceso electoral federal 2006. No es casual que las organizaciones de observación electoral centren buena parte de su atención en la confianza ciudadana sobre los llamados pilares de las elecciones: Instituto Federal Electoral (IFE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), así como en la relación entre éstos.

El IFE es generalmente valorado de forma positiva por las organizaciones de observación. Las observaciones de los informes finales se centran en la capacidad técnica de la institución, sus nuevas atribuciones y la selección y actuación de consejeros electorales locales y distritales, así como en algunos temas recurrentes.

En distintos hallazgos, se aprecia el reconocimiento del IFE como una institución que sabe organizar elecciones. Resalta, por ejemplo, las conclusiones de la observación al Programa de Resultados Electorales Preliminares y de los conteos rápidos, en donde se aprecia las lecciones aprendidas respecto a 2006 y la oportuna difusión de información relevante acerca de estos dos programas para contribuir a la generación de certeza.

En segundo lugar, se aprecia en las observaciones realizadas una preocupación respecto a las nuevas atribuciones que se le confirieron al IFE en la reforma constitucional y legal 2007-2008 en temas como fiscalización, procedimientos especiales sancionadores y monitoreo de medios de comunicación, entre otros. Para algunos, las atribuciones deben mantenerse en la esfera de la autoridad administrativa, pero con ciertas reformas. Por ejemplo, *Consolidando Ciudadanía* señala que los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados por los actores mayoritariamente como "un instrumento de golpeteo político" (cabría preguntarse este fenómeno con la figura previa). Para otros, las actividades de procedimientos administrativos —en específico los especiales sancionadores— y fiscalización deben ser excluidos de la competencia del IFE. Al respecto, el *Carter Center* propone el establecimiento de una "unidad" que esté a cargo de las tareas de fiscalización, justicia, comunicación y delitos electorales, sin explicar cuál es la lógica de la propuesta más allá de que se traten de temas que fueron polémicos a lo largo del proceso electoral.

En cuanto a los consejeros electorales, alguna organización señala que existe la sensación de repartidización del IFE a partir de 2003. En el mismo sentido la Flacso señala en su estudio que ha encontrado evi-

dencia de falta de independencia por parte de consejeros electorales, en atención a factores exógenos a los órganos electorales. La observación directa arroja dos recomendaciones. En primer lugar, que las normas que regulan la selección de consejeros deben ser fortalecidas a fin de garantizar su independencia. Además, a nivel distrital, *Consolidando Ciudadanía* encontró un fenómeno de selección discrecional de consejeros distritales, en especial respecto a los requisitos de escolaridad y de experiencia electoral, así, señala que los consejeros tienen poco interés y disposición para tomar parte en actividades adicionales a las sesiones de Consejo (grupos de trabajo, supervisión en campo, etcétera). Por último, el Frente Cívico Familiar señala que la figura de consejero debe ser utilizada para vigilar la calidad del proceso electoral —ejerciendo una verdadera supervisión— y no para vigilar los aspectos cuantitativos y la resolución de quejas administrativas.

Por su parte, la observación al TEPJF es menor en cantidad y en profundidad. Se cuenta con dos reportes finales que hablan de la calidad de la justicia en materia electoral. En primer lugar, una organización hace un estudio de 18 casos de entre los miles que resolvieron las seis salas del TEPJF, sin poder justificar adecuadamente la construcción de la muestra. Ello hace que sus conclusiones no sean extrapolables al universo de sentencias emitidas. Así, no logra superar el test del principio de observación internacional en cuanto a llevar a cabo actividades de forma sistemática, directa y completa. En el segundo caso, la organización parte de la base de una supuesta "judicialización" de las elecciones, sin demostrar si la cantidad de medios de impugnación en este proceso fue mayor que en ocasiones anteriores (no lo fueron). Concluyen, a partir del resultado de entrevistas a expertos, que estamos frente a un "sistema de justicia disperso en donde no es fácil comprender para los actores políticos y para la ciudadanía las funciones" de la justicia electoral. Además, se señala que el TEPJF no cumple con el principio de predecibilidad que deben tener los órganos constitucionales, máxime cuando son de carácter constitucional. Desgraciadamente, no dan evidencia de sus hallazgos, por lo que la opinión resulta poco útil para contribuir a la superación del problema.

La FEPADE generó un cúmulo de observaciones respecto a deficiencias en su actuación. Reportes finales señalan la "imposibilidad" para denunciar acciones de compra y coacción del voto. Varios informes comparten la noción sobre la urgencia de plantear las reformas legales necesarias para que la fiscalía pueda realizar la misión que la sociedad

espera de ésta. Señalan además que no aparece como una institución al servicio de la ciudadanía, en efecto, las observaciones señalan a una fiscalía que dista de brindar un servicio efectivo y cuenta con un marco de actuación por demás limitado dado la falta de actualización de los tipos penales en materia electoral.

Por último, existen algunas observaciones de prácticas negativas que, si bien no atañen directamente a las tres instituciones consideradas como los pilares del sistema electoral, afectan la opinión sobre la confianza en el proceso electoral en conjunto.

Tal es el caso de conductas de manipulación y coacción del voto. Para alguna organización están acreditados actos de "manipulación descarada", mientras que para otra —con experiencia de 24 años en observación— las prácticas de compra y coacción del voto permanecen en su ámbito de observación, aunque se han vuelto cada vez más complejas. La Fundación Participación Ciudadana acredita una serie de lo que califica como "recursos sofisticados de los mapaches electorales". En efecto, señala evidencias puntuales de casos (no se establece qué tan generalizados) en donde se dan elementos de presión a los electores, como la asistencia a personas con dificultades para emitir el voto por sí mismas, así como la permanencia en el inmueble donde se ubicaban las mesas directivas de casilla por parte de personas no autorizadas. Además encontró evidencias donde "grupos corporativos, como sindicatos, concesionarios, magisterio, proveedores de gobierno" organizaron eventos de "compra y coacción de voto", señalando que adicionalmente estos gastos difícilmente pueden atribuirse al partido o candidato beneficiado.

No pasa desapercibido el tema de las casillas especiales para las organizaciones, en particular un informe final observó que, a pesar de que por ley los consejos distritales podían aprobar hasta cinco casillas especiales por distrito, en la mayoría se aprobó un menor número. Este es un tema que ha generado problemas durante la jornada electoral de forma permanente y requiere de soluciones por parte de la autoridad administrativa.

Uno de los temas que han ocupado a analistas y observadores es el de la supuesta "confrontación" entre el IFE y el TEPJF. Más allá del anecdotario —que difícilmente pasa el rasero de los principios que regulan la observación electoral— es por demás complejo llevar a cabo un análisis objetivo del fenómeno. El modelo del sistema electoral está basado en un organismo encargado de llevar a cabo actos y resoluciones que permitan la adecuada organización de la elección y otro encar-

gado de garantizar que dichos actos y resoluciones se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. De ahí que resulte natural que la autoridad jurisdiccional falle a favor y en contra del IFE cuando su actuación es impugnada (lo que sucede en porcentaje mínimo de los casos). Los análisis cuantitativos arrojan cifras que niegan la idea de un tribunal que consistentemente declare fundadas las impugnaciones en contra de actos del IFE.

No obstante, algunos de los informes finales se refieren a este supuesto fenómeno, tal es el caso del ejercicio en donde una organización generó conclusiones generales a partir de la identificación de 18 resoluciones del TEPJF, lo que resulta metodológicamente complejo, sobre todo tratándose de valoraciones de interpretación jurídica. Por ello, parecería relevante que en futuros estudios se utilice una nueva metodología que pueda demostrar, más allá de la opinión de actores y comentaristas, si el modelo de toma de decisiones en materia electoral en donde la organización está a cargo de una institución y la resolución de controversias de un órgano jurisdiccional, es fallido.

III. Nuevos temas y modalidades de observación electoral

Dos organizaciones incluyeron el voto de los mexicanos residentes en el extranjero como objeto de su observación electoral (Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo y Fundación Movimiento por la Certidumbre).

Iniciativa Ciudadana realizó observación exclusivamente para el voto de mexicanos en el extranjero. Señala que "para los mexicanos que viven en el extranjero, migrar no es sinónimo de ausencia, olvido o desarraigo: su participación política representa vínculos muy importantes con sus comunidades de origen". Por ello, realizaron un proceso de análisis binacional en seis entidades mexicanas y cinco ciudades en Estados Unidos, cuyo informe final resalta por su calidad.

Un primer hallazgo tiene que ver con el proceso de intercambio de información, ideas y opiniones relativas a los asuntos político-electorales de México. Por un lado el informe comprueba la hipótesis de que la comunicación en materia política es bilateral, lo que es relevante pues una parte del fortalecimiento del voto en el extranjero pasa por actividades que se pueden realizar en territorio nacional, además, el

estudio arroja que no existen evidencias de coacción de voto desde territorio nacional a los migrantes que votaron desde el extranjero.

En segundo lugar, señalan que el nivel de conocimiento respecto al derecho a votar parece bajo en México, en relación con la difusión en Estados Unidos, así los medios le dieron un peso muy bajo. Señala el informe que la difusión del voto de los mexicanos en el extranjero fue "escasa y secundaria", en los medios estadounidenses hubo poca penetración y anticipación, si a ello se adiciona la falta de credencialización en el extranjero, se puede explicar el nivel de participación alcanzado.

En cuanto al sistema electoral, la organización propone añadir la elección de diputados migrantes, mediante la creación de una sexta circunscripción electoral. Esta propuesta parte de la base de brindar representación a los migrantes vía diputados al Congreso de la Unión, además, proponen la elección de senadores migrantes, lo cual parecería poco viable dado que, en teoría, los senadores representan a las entidades que se constituyen en una Federación y no a grupos poblacionales.

En cuanto a MOCE, la organización informó que llevó a cabo actividades en México y en el extranjero (Estados Unidos y Europa), cabe señalar que es la segunda ocasión que dicha fundación incluye este aspecto entre sus temas de observación electoral. Desde su punto de vista, el sistema de votación es producto de una ley "llena de lagunas y limitaciones" que, además, no fue modificado luego de las recomendaciones realizadas por el IFE y por las propias organizaciones de observación durante la primera edición en 2006.[5]

El informe reitera un hallazgo que se repite de la elección de 2006. Para MOCE, se debe asegurar la permanencia de la Coordinación para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE) para no empezar desde cero, en efecto, observa que la falta de continuidad institucional al tema impidió capitalizar las experiencias del proceso de 2006 en el proceso recién concluido.

Resalta la observación en cuanto a asegurar la viabilidad de la inscripción, bien mediante la expedición de la credencial para votar con fotografía en el extranjero, o mediante la utilización de otras identificaciones (documento nacional de identidad, matrícula consular,

[5] Al respecto, véase el Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero 2006 y 2012 (por publicarse) del Instituto Federal Electoral.

pasaporte u otras). En efecto, aunque exista conocimiento del derecho e interés por participar, el hecho de que la mayoría de la diáspora no cuente con credencial para votar vigente anula cualquier intento por aumentar considerablemente los niveles de participación.

Un segundo tema emergente en el que existen áreas de oportunidad es el de las precampañas, derivado de la reforma 2007-2008, donde destaca la difusión de los mensajes de precampaña en medios electrónicos. Para algunas organizaciones, las precampañas, al estar dirigidas a los militantes exclusivamente, deberían difundirse únicamente mediante los medios internos de comunicación. Aquí el problema es que la norma no establece límites para la participación en la selección de candidatos, por tanto, en caso de que los partidos políticos abran sus métodos de selección a la población abierta, sería difícil justificar la restricción de difusión. Por otra parte, en el periodo de intercampañas la difusión se concentra en la autoridad electoral, tal concentración de pautas para los organismos federales y locales es innecesaria y hasta (quizá) contraproducente.

Adicionalmente existen propuestas concretas interesantes en cuanto al modelo de financiamiento público y privado, la obligatoriedad para que los medios de comunicación transmitan los debates presidenciales, para regular el uso de las redes sociales, entre muchos otros.

IV. Conclusiones

La observación electoral sirve a dos propósitos principales. En primer lugar, brinda una visión objetiva y neutra que permite apuntalar los procesos electorales mediante el reconocimiento de los aspectos positivos de la elección y las oportunidades y amenazas que se presentan durante éste. Por otra parte, funciona como un mecanismo de *accountability* para las autoridades electorales y partidos políticos. El saberse observados genera incentivos positivos para el desarrollo del proceso electoral.

Adicionalmente, involucra a la sociedad en el escrutinio y vigilancia de los asuntos públicos más trascendentes. De ahí que se convierte en un potenciador de las capacidades ciudadanas.

El Programa de Observación Electoral ha sido exitoso en contribuir a estos fines. Ha sido importante la experiencia acumulada por el Pro-

grama de Naciones Unidas para el Desarrollo, como ente nodal que potencia los alcances de la observación.

Además, se aprecia el ejercicio de educación ciudadana que se desprende del trabajo realizado, no se puede soslayar el beneficio obtenido con motivo de la participación de miles de personas en las organizaciones participantes, no obstante, se observan algunas áreas de oportunidad para ejercicios futuros.

En primer lugar, no es recomendable que los observadores electorales sean protagonistas del proceso electoral. Para el caso de México hay que distinguir entre la función del observador electoral y la del monitor electoral, que tiene la posibilidad de intervenir y rectificar acciones durante el desarrollo de los comicios.[6] Es preocupante que en distintos informes, las organizaciones busquen que la autoridad conceda mayor difusión a las tareas de observación y permita acciones directas en el marco del proceso electoral. Lo cierto es que, como en cualquier otro ámbito, la observación requiere no ser parte de lo que se observa. Un ejemplo de lo anterior es la observación de una organización en torno al cómputo distrital, al respecto, señala la necesidad de modificarlo, pues el conteo ininterrumpido "impide" a los observadores realizar su trabajo, dado que carecen del personal necesario para las jornadas de varios días.

Otro de los temas en los que se presenta una oportunidad de mejora es en la relación entre lo observado y las conclusiones que se presentan. En muchos de los informes finales se incluyen recomendaciones y conclusiones que no se derivan necesariamente de las actividades de observación, sino de una opinión (acertada o no) respecto a temas relacionados con la materia electoral. Parecería necesario que los informes finales estuvieran circunscritos a lo observado y analizado.

La observación directa debe mantenerse como un principio básico. Los estudios basados en entrevistas a profundidad realizadas a representantes de la sociedad civil, partidos políticos, asociaciones cívicas, organismos internacionales, jóvenes y analistas exclusivamente, no aportan para las tareas de observación si no están acompañadas por un trabajo de campo.

[6] Al respecto, véase Wall, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, pp. 205 y ss.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 63-74

Una aspecto que hay que tomar en cuenta para la organización futura del Fondo de Observación es la tendencia de evolución de la observación electoral de temas aislados a lo que se ha llamado el "ciclo electoral". Se trata de un concepto que entiende las elecciones como un proceso continuo, en lugar de una serie de eventos aislados. Suele dividirse en los mismos términos que la legislación nacional, es decir, preparación de la elección, jornada electoral y actos posteriores. Así, debería estudiarse la pertinencia de considerar el financiamiento de proyectos que estudien uno o varios aspectos del proceso electoral durante el ciclo completo. Para ser viable, el Fondo deberá constituirse con mayor anticipación, de tal forma que permita el financiamiento desde el inicio del proceso, es decir, en el último trimestre del año previo a la jornada electoral.

En conclusión, la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.

Observación electoral y medios de comunicación en México. Lecciones aprendidas y visión de futuro

José **Buendía Hegewisch***

Sumario:

I. Modelo de comunicación política de la reforma electoral 2007-2008
II. Principales hallazgos de la observación
III. Recomendaciones generales
IV. Propuestas específicas

* Doctor en el Programa de Cambio Social, Universidad Complutense de Madrid.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 75-101, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

Resumen:

El presente trabajo centra su atención en el modelo de comunicación política establecido a partir de la reforma electoral suscitada en los años 2007-2008.

Asimismo sitúa las diversas perspectivas o posturas de las organizaciones y entidades que participaron en la observación electoral (como Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, entre otros) de la elección presidencial de 2012, de manera que se explican las conclusiones a que llegaron.

Finalmente, en las recomendaciones generales, se aborda el consenso y preocupaciones de la sociedad civil, centros de investigación e instituciones académicas sobre la reforma electoral y el modelo de comunicación política.

Palabras clave: modelo de comunicación política, spot, observación electoral, Constitución, proceso electoral.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

I. Modelo de comunicación política de la reforma electoral 2007-2008

1. Antecedentes

El consenso de la reforma electoral de 2007 en el Congreso se resquebrajó en sus primeros años de andadura. Los partidos más grandes habían conseguido uno de los pocos acuerdos sustantivos de los últimos años en medio de la polarización política que dejó la elección presidencial de 2006. Paradójicamente, la cercanía en ese momento a los agravios y el encono de aquellos comicios sirvió para sumar voluntades. La reforma —hay amplias coincidencias—, fue una reacción a la crisis político electoral de 2006. Basta recordar que la confrontación política llevó a que el presidente electo rindiera protesta en una tribuna tomada, en la que parlamentarios de uno y otro partido expresaban su apoyo o rechazo a la investidura del declarado oficialmente vencedor. La rispidez de aquella elección galvanizó el reclamo sobre la falta de condiciones de equidad en la contienda. Particularmente sobre dos problemas que, tanto en México como en el resto mundo afectan la calidad y la representación de las democracias: el dinero y los medios de comunicación.

La reforma, en primera instancia, ayudó a recuperar un ambiente político viable para la convivencia de la pluralidad. Recuperó la vía del consenso de reformas anteriores, que se había deteriorado quizá desde la integración del Consejo General del IFE en 2003 sin la participación del PRD en el acuerdo, y estableció nuevas reglas para la equidad en la competencia electoral, particularmente en el acceso de los partidos a los medios de comunicación y en mayores atribuciones a la autoridad para fiscalizar el dinero en las campañas. En el fondo, los partidos convergieron en la preocupación de devolver al Estado el control sobre las campañas en los medios radioeléctricos, mientras se limitaba la intervención de funcionarios públicos y de terceros en el proceso. Incluso, se anunció el advenimiento de un nuevo modelo de comunicación política capaz de contribuir a elevar la calidad del debate.

El funcionamiento y la aplicación de las nuevas reglas de la comunicación política de la reforma es el objeto de este trabajo. Más de una

decena de organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación e instituciones académicas que participaron en la observación electoral en México en el proceso federal electoral de 2012, dirigieron sus preocupaciones hacia este tema. El resultado de algunos de sus trabajos, como el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, es producto del estudio y análisis que desarrollan desde la aprobación y promulgación de la reforma. Ahora con la experiencia de dos elecciones, el CEPNA o el observatorio de medios de la EGAP campus Monterrey, ofrecen en materia electoral, una evaluación integral del modelo de acceso a medios como la radio y televisión, así como estudios integrales de monitoreo sobre la comunicación política y los medios en las campañas.

2. Contexto de la aplicación de la reforma

El consenso se rompió tras la promulgación de la reforma en 2008 y el acuerdo dio paso a múltiples quejas, impugnaciones y amparos contra ella. La amplia coalición de fuerzas cayó en la discordia política; la reforma y las autoridades encargadas de aplicarla se volvieron objeto del asedio de los propios actores y también de los medios de comunicación en los años posteriores. En efecto, desde el proceso legislativo hasta después de su aprobación en el Congreso, las nuevas reglas electorales fueron ampliamente cuestionadas por representantes de medios, especialmente radioeléctricos, un grupo de intelectuales y líderes de opinión. La Suprema Corte de Justicia dio entrada a un juicio de inconstitucionalidad por violación a la libertad de expresión, es decir, por la prohibición a terceros de contratar espacios en medios de comunicación durante las campañas electorales para hacer propaganda política. Aunque el máximo tribunal desechó la acusación, el debate sobre la reforma y la libertad de expresión persiste tras dos procesos electorales federales, como demuestra la postura de la observación de Coparmex-ITESM en su informe de trabajo. Aunque es el único proyecto que defendió esta línea, en sus conclusiones se insiste en que las restricciones para la contratación de tiempos en radio y TV vulneran la libertad de expresión, en tanto que se impide a partidos y ciudadanos acceder directamente a esos espacios con el objeto de influir en las preferencias electorales.

En efecto, las restricciones a la libertad de expresión es una de las principales críticas al contenido de la reforma. Con frecuencia quienes

la sostienen también coinciden en que su diseño fue resultado de una conjunción de agravios alrededor de las elecciones presidenciales. De las razones coyunturales que en su momento esgrimieron las fuerzas políticas para impulsar la reforma destacan la inconformidad con la actuación del árbitro electoral en las elecciones de 2006 y la situación de indefensión en que los partidos se sintieron frente a los medios de comunicación por percibir arrogancia y parcialidad en su actuación en dichos comicios.

A pesar del nuevo modelo de comunicación, algunos de los desequilibrios del sistema de medios aún se mantienen y afectan las condiciones de competencia electoral, y en este tenor, la AMEDI señala en su reporte de observación de las elecciones 2012, que la concentración de medios es un problema estructural que incide en el funcionamiento y calidad del sistema democrático. El trabajo de la Coparmex-ITESM también apunta esta problemática a la vez que denuncia restricciones a la libertad de expresión, defiende que la manera de abordarla es a través de un ordenamiento distinto al plano electoral y los derechos políticos de los ciudadanos.

En el extremo opuesto de posiciones en este debate se encuentran los que incluso desde una perspectiva garantista del derecho afirman que las libertades nunca son absolutas. Nadie debatiría la idea de que todos los derechos son importantes, su finalidad es proteger a los ciudadanos, su dignidad, así como el funcionamiento de las normas e instituciones, pero dado que entre derechos se producen conflictos y hasta colisiones, es necesario un trabajo de armonización y compatibilidad de las libertades en las leyes, los tratados y las Constituciones. En la discusión que nos compete, la articulación es un principio básico para garantizar los derechos políticos democráticos como el de la libertad de expresión con las condiciones de igualdad para la competencia en situación de pluralismo.

El modelo de solución que propuso la reforma recupera el consenso y la agenda de temas que marcaron los sucesivos cambios a las reglas electorales en las últimas dos décadas, especialmente respecto a dos asuntos que emergieron con mucha fuerza tras los comicios de 2006, el primero, se refiere al financiamiento público a los partidos políticos y las limitaciones de la autoridad para fiscalizar y supervisar el manejo del dinero en las campañas. Y el segundo, al acceso a los medios de comunicación y la regulación de la propaganda política de partidos y funcionarios públicos.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

En la observación 2012, el análisis del contenido de los mensajes de la propaganda centró en buena parte las preocupaciones de las organizaciones civiles. En este tema destaca el trabajo de Julio Juárez Gámiz, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien realizó un minucioso estudio del contenido y la estructura de la publicidad política televisiva producida por los partidos políticos. En particular, el trabajo aporta una disección del nivel de información del spot como instrumento privilegiado de la comunicación política, así como del impacto de las campañas negativas o de contraste para la calidad del debate en las contiendas.

Es llamativo que a 20 años del ejercicio legal, institucional y ciudadano de la observación electoral en el país, crezca cada vez más el interés por el monitoreo de medios de comunicación, y ahora también de redes sociales. El desplazamiento de la atención a temas cada vez más sofisticados y que tienen que ver con la calidad de la democracia es un dato que no pasó desapercibido en la observación de las lecciones de 2012. Así fue consignado en la Jornada temática de observación electoral, celebrada en la Flacso el 15 de noviembre, donde también se presentaron los hallazgos de los observatorios de medios de la Universidad Iberoamericana, de CIMAC, trabajos de observación sobre la ciudadanía y la participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena que desarrollo el CIESAS y otras experiencias particulares en Ciudad Juárez, a cargo de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Chihuahua, entre otros.

Otro ejemplo de la evolución de la observación electoral desde las clásicas actividades en las que anteriormente se concentraban las denuncias de fraude e irregularidades, es el extenso trabajo de monitoreo y observatorio de medios y opinión pública de la EGAP-ITESM Campus Monterrey. En esta ocasión, la cátedra de Investigación "Instituciones y prácticas de las democracias contemporáneas" desarrolló un proyecto que atiende a la necesidad de vincular con rigor y sistematicidad el estudio de los contenidos de la información política en los medios de comunicación con la investigación sobre la formación de la opinión pública.

3. Los administradores de la reforma

Los temas de observación sobre la comunicación política, sin embargo, no se agotan en los tiempos en radio y televisión, el debate sobre

la libertad de expresión o el monitoreo de las campañas. Atienden también a la actuación de los actores políticos y de las instituciones electorales.

Para todo mundo es evidente que las personas son las que hacen funcionar a las instituciones. Aun cuando las instituciones estén bien articuladas con las normas, el comportamiento de los actores es clave para su correcto funcionamiento, de manera que si los servidores públicos incurren en prácticas indebidas, responden a agendas personales o son ineficaces, las mejores leyes e instituciones están en problemas.

Las críticas y quejas contra la reforma se multiplicaron a partir de 2008, como se adelantó líneas arriba, y en buena medida se enfocaron en sus administradores. Una vez superados los principales escollos sobre los contenidos, las baterías de la confrontación contra el nuevo marco electoral se dirigieron al Consejo General del IFE y al Tribunal Electoral en los años que precedieron a los comicios presidenciales de 2012.

La reforma, en ese contexto, tuvo un fuerte impacto institucional y dotó de nuevas facultades tanto al TEPJF como al IFE, aunque la transformación que supuso fue aún mayor en el caso del segundo. Las nuevas atribuciones del IFE provocaron una sobrecarga de funciones y tareas que iban más allá de las que había tenido en la elección anterior. De ser un órgano ciudadano encargado de organizar las elecciones, pasó a convertirse en una especie de "super fiscal" con atribuciones para una mayor regulación del proceso electoral. Las modificaciones otorgaron al IFE funciones no necesariamente ligadas a la tarea de organizar las elecciones, como las de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral, lo que dio lugar a una más grande y pesada maquinaria electoral, sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto a los partidos políticos. Este es uno de los temas que preocupan al trabajo de observación de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, que en su informe destaca la urgencia de revisar el proceso de selección de los consejeros electorales. Su dinámica, anota, debe cambiar para encontrar un mecanismo que permita eliminar las cuotas partidistas y dotar al órgano de mayor autonomía respecto a los sujetos que debe regular: los partidos políticos.

La naturaleza y funciones del IFE también están en el centro de las preocupaciones del trabajo de la organización "Estado y Sociedad", que en sus críticas, sin embargo, va mucho más allá de la AMDH para

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

apuntar que la institución debe ser sometida a un replanteamiento total. Concluye que su diseño no le permite cumplir con sus fines, desde su perspectiva, la institución no sólo no está hecha para regular a los medios, sino que tampoco tiene condiciones para cumplir con la tarea sustantiva de promover la cultura política democrática y la educación cívica. Por ello sostiene que debe someterse a un proceso de remodelación completo, aunque sin decir en cuál dirección.

La autoridad electoral mexicana, conviene recordarlo, es reconocida internacionalmente como una las más eficientes para la organización y administración del proceso electoral, aunque tiene una estructura compleja y un aparato costoso en términos financieros. También hay que tomar en cuenta que las críticas a esta institución se multiplicaron junto con el ejercicio de atribuciones sensibles para los partidos políticos y los medios, como las mayores capacidades para fiscalizar y sancionar los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y el monitoreo de la transmisión de mensajes con propaganda política a través de mecanismos diseñados *ad hoc* por la institución. Asimismo, las nuevas reglas electorales ofrecieron al IFE atribuciones para interpretar la forma y el fondo de los mensajes de las campañas negras o de lodo que habían caracterizado a los comicios de 2006.

La facultad de interpretar lo permitido o no de la comunicación política, abrió otro flanco de críticas hacia el órgano jurisdiccional y el IFE. Para algunos, los fallos de la autoridad han sido más o menos restrictivos, mientras que para otros deben ser más estrictos respecto a asuntos como las "campañas negativas" o la intervención de funcionarios en la contienda, como se reclama en varios de los proyectos de la observación 2012. En particular, el trabajo de Citlali Villafranco, de la UACM, parte de la hipótesis de que las sentencias de las autoridades electorales, tanto del IFE como del Tribunal Electoral, modificaron en la práctica el modelo de la reforma. Este proyecto se interroga sobre los problemas para la aplicación del nuevo modelo de comunicación política y explora en fallos y sentencias para conocer los criterios de interpretación de los administradores de la reforma en asuntos capitales como la libertad de expresión o del acceso a los medios de comunicación. Asimismo, analiza contradicciones entre el IFE y el TEPJF respecto a la forma de entender y operar la reforma.

Es difícil de cuestionar que las nuevas facultades colocaron a ambas instituciones en el centro de la batalla política y multiplicaron sus puntos de conflicto y litigio con todos los sujetos obligados. La refor-

ma abrió flancos que dispararon el litigio entre el árbitro y los jugadores, así como entre las mismas autoridades electorales.

La reforma fue criticada en todos los frentes desde los meses siguientes a su aprobación, lo que la convierte en una de las más controvertidas. Ahí están los amparos y juicios de inconstitucionalidad que elevaron organizaciones sociales, intelectuales y medios, pero sobre todo el sustantivo incremento de quejas e impugnaciones de los partidos. Una muestra clara de ello, por ejemplo, es que prácticamente todos los acuerdos del Consejo General del IFE para ponerla en práctica se recurrieron ante el Tribunal Electoral. Tan solo en el primer semestre de 2008, el año siguiente de su aprobación, se presentaron 91 quejas de los partidos cuando en todo 2005 —año anterior a la elección presidencial— hubo apenas 47.[1]

La pérdida del consenso de la reforma, en efecto, dio paso a una alta rijosidad en los procesos electorales que le siguieron en 2009 y 2012. El conflicto es especialmente visible en los comicios presidenciales, pero lo cierto es que los partidos aun con el recorte de los periodos de campaña pasan la mitad del tiempo en las urnas, y la otra, en los tribunales, de ahí el papel central que despliegan los consejeros y jueces en la aplicación del modelo, como señala Citlali Villafranco[2] y otros trabajos de observación como los de la CMDH o la AMEDI.[3] De los juicios que atiende la justicia mexicana, uno de los asuntos de mayor incidencia son los relativos a la competencia entre partidos, distribución de recursos y reparto del poder, en efecto, la democracia mexicana se ha vuelto conflictiva y transcurre entre denuncias. Sólo de la pasada elección presidencial, por ejemplo, el TEPJF recibió 364 recursos de inconformidad, de ellos 361 son acerca del cómputo de votos en los distritos y tres sobre la validez de los comicios, y fueron interpuestos por partidos, organizaciones sindicales, sociales, civiles y hasta militares jubilados.

[1] Morales, Rodrigo, *Nuevas atribuciones del IFE: de cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 19.

[2] Villafranco Robles, Citlali y Medina Torres, Luis Eduardo, "El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal".

[3] Calleja Gutiérrez, Aleida Elsi *et al.*, "Perspectivas y evaluación del modelo político electoral en México".

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

La denuncia de fraude se ha convertido en un procedimiento de "oficio" de los partidos, con objeto de presionar para modificar el resultado fuera de las urnas. Eso no significa que no se cometan trampas como la compra de voto, el gasto excesivo de los partidos y hasta el financiamiento irregular. Por supuesto, algunas de esas viejas prácticas prevalecen tanto en comicios federales, estatales y municipales, aunque con especial crudeza a nivel local, como se desprende de la observación del CIESAS en el Distrito 04 de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.

Del breve recuento de los primeros años de aplicación de la reforma —dos procesos federales electorales— puede afirmarse que un asunto central para su correcto funcionamiento tiene que ver con el comportamiento de los actores políticos respecto a las nuevas reglas electorales. La efectividad de una norma, conviene recordarlo, depende de la aceptación de los actores políticos y sociales que quedan obligados a observarla, así como por la capacidad coercitiva que adquiera para obligar a su cumplimiento. Los cambios constitucionales de 2007 en materia electoral han demostrado su viabilidad para la organización, administración de los procesos electorales, así como los beneficios en mejores condiciones para la contienda electoral, pero también han demostrado que la actitud de los actores es clave para su funcionamiento.

Es este un aspecto relevante que preocupa a la AMEDI, en sus conclusiones señala que entre los mayores obstáculos de la reforma están las decisiones y estrategias de los partidos por violar la norma. En el análisis que realiza sobre resoluciones trascendentales de las autoridades electorales respecto a la libertad de expresión, concluye que los partidos despliegan estrategias con las que pretenden burlar las propias reglas que ellos se dieron en la reforma de 2007, a pesar de que ponen en riesgo los procesos electorales y la democracia.

Lo anterior es uno de los asuntos que centra la atención de la organización "Innovación y Equidad", la que hace un seguimiento de la actuación de la autoridad electoral y de los partidos políticos para identificar elementos sobre la legalidad y la calidad del proceso electoral.

Finalmente, una consideración ulterior en la que coinciden la mayoría de las organizaciones, centros de investigación e instituciones académicas de la observación 2012 en relación con las condiciones de la contienda, consiste en que es necesario mejorar las reglas del juego más allá del ámbito electoral. No hay duda, se señala, que por más limitaciones y candados existentes para mantener las condiciones de

la competencia es necesario modificar aspectos estructurales como la concentración mediática. Para ello no es necesario ir a descubrir el agua tibia, pues a pocos les cabe duda de que un mayor pluralismo de medios es imprescindible para garantizar libertades básicas como la de expresión y el derecho a la información, así como elecciones libres, justas y equitativas, lo cual debe quedar plasmado en la legislación nacional, en las decisiones judiciales e incluso en las reglas autoimpuestas por los medios de comunicación.

II. Principales hallazgos de la observación

El modelo de comunicación política no fue el principal problema al que se enfrentaron las autoridades administrativas y jurisdiccionales para la aplicación de la reforma de 2007, por segunda ocasión, en los pasados comicios presidenciales éste tema tampoco representó la causa medular de las impugnaciones o demandas interpuestas por partidos políticos, candidatos o ciudadanía ante el IFE y el TEPJF. No obstante, la relación entre el poder político, los medios de comunicación y las condiciones de la competencia, el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, persisten como asuntos centrales de debate público.

La aplicación de la reforma ha sido un proceso complejo, en especial por el elevado número de demandas e impugnaciones que ha generado, además, porque el trabajo del Congreso de 2007 estaba incompleto y el IFE tuvo que llenar sobre la marcha vacíos importantes, para reglamentar aspectos como la administración de tiempos oficiales en radio y TV, hay incluso omisiones que prevalecen desde la reforma como la reglamentación del derecho de réplica, como recuerdan varios de los informes de la observación 2012.

Las peores expectativas sobre el modelo de comunicación, sin embargo, estuvieron lejos de materializarse, particularmente en una de las dimensiones que parecía más vulnerable: el cumplimiento de las nuevas disposiciones de acceso a medios. La administración de los tiempos oficiales de radio y TV a cargo del IFE en ningún momento supuso un problema del proceso electoral, como prueba, el grado de cumplimiento de las pautas por parte de los medios de comunicación. Aunque la reforma arrancó en un contexto de animadversión de los

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

medios respecto a las nuevas reglas y en especial respecto a la prohibición de contratación directa a partidos y particulares, el pautado de los spots en medios radioeléctricos se cumplió en más del 95%, según datos del IFE.

Así mismo, los pronósticos de que serían los mensajes o la propaganda política los que también captarían un importante volumen de impugnaciones, tampoco se confirmaron, las expectativas sobre la conflictividad o irregularidades por problemas derivados de la ejecución del modelo de comunicación se desinflaron, los medios estuvieron en el centro del debate público de las campañas, pero no se ubicaron en el epicentro del litigio electoral, los cuestionamientos sobre la libertad de expresión y de información tampoco atendieron a las nuevas reglas electorales, sino a otros aspectos como la influencia del dinero en las campañas, el manejo informativo de los medios radioeléctricos o problemas estructurales como la concentración mediática.

Por paradójico que parezca, las principales impugnaciones del proceso provinieron de la denuncia de viejas prácticas como la de compra y coacción del voto, que poco tienen que ver con el modelo de comunicación derivada de la reforma. Ahí está el caso Monex o las acusaciones sobre el apoyo de las televisoras a un candidato desde antes de las campañas electorales.

Sobre esto último sí hubo quejas genéricas en las impugnaciones que recibió el TEPJF sobre el proceso electoral, pero las demandas relacionadas con el modelo de comunicación tuvieron que ver, sobre todo, con fallas de las nuevas reglas de comunicación y con los vacíos de regulación para medios impresos, y particularmente de Internet y las redes sociales.

Todo ello no significa que la aplicación del modelo no adolezca de importantes deficiencias, sí, en efecto, las tiene. De sus problemas acreditados destaca la spotización de las campañas y la saturación de mensajes en el espectro radioeléctrico por la transmisión de tiempos del Estado. Este es un problema que se detectó desde la primera elección en la que se probó la reforma en 2009. Antes y ahora demostró las limitaciones de este formato para alcanzar uno de sus objetivos centrales: elevar la calidad del debate. La observación electoral 2012 confirma esa observación y aporta nuevos hallazgos.

1. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA)

Realizó un esfuerzo de estudio y análisis para desarrollar una evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en el proceso electoral de 2012, desde el marco jurídico constitucional hasta los instrumentos para administrar los tiempos oficiales y el monitoreo sobre el comportamiento de los medios. De esa revisión concluye en palabras de su director, Jorge Alcocer, que la reforma electoral de 2007 cumplió con un objetivo central: asegurar la equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, sin que se haya registrado "un solo caso de vulneración a la libertad de expresión" de periodistas, editorialistas o conductores.

Además, agrega, los casos de compra ilegal de tiempo por particulares o partidos políticos "fueron mínimos", como prueba la ausencia de demandas al respecto y los datos del IFE sobre el cumplimiento de concesionarios y permisionarios de las pautas de transmisión de los mensajes políticos, que alcanzaron un nivel superior al 95%.

Estas conclusiones le hacen afirmar que las normas constitucionales de la reforma de 2008 han acreditado su "pertinencia, solidez y eficacia". A ello contribuyeron las sentencias del pleno de la SCJN y las interpretaciones emitidas, en varias de sus sentencias, por la Sala Superior del TEPJF.

En particular recuerda que aunque el debate prosigue, el pleno de la Suprema Corte estableció una importante verdad jurídica cuando determinó que la reforma no vulnera la libertad de expresión y que la prohibición para comprar tiempo en radio y televisión es una restricción comercial. Esa sentencia ofreció al texto constitucional la mejor base para su "continuidad, fortalecimiento y consolidación".

No obstante, los hallazgos revelan también efectos negativos como el fenómeno de la spotización de los mensajes políticos de los partidos. Este problema forma parte de los errores y omisiones que se detectan en el texto del artículo 41 constitucional y que la ley secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —Cofipe—) y las disposiciones reglamentarias del IFE agravaron. Para modificar el uso de los tiempos de Estado en que se pautan los mensajes de los partidos, de acuerdo con el estudio, sería deseable una reforma a dicho artículo siempre que abrir el texto constitucional no sea pretexto

para una contrarreforma electoral. Aunque los mayores problemas en las leyes que afectan la aplicación del modelo están en el Cofipe.

De los más importantes descubrimientos es la posibilidad, jurídica y operativa, de introducir cambios radicales en el formato (minutos de duración) de los mensajes en radio y televisión de partidos políticos y autoridades electorales, sin que eso requiera reformar la Constitución.

Para tal propósito, explica el Informe, sería necesario establecer en el Cofipe la existencia, y obligada utilización por los partidos políticos, de mensajes de entre tres y cinco minutos continuos, en que los candidatos, ya sean presidenciales o al Congreso, expongan sus propuestas programáticas. Para tal propósito, la norma legal establecería la compactación de los minutos finales de cada hora con los primeros de la hora inmediata siguiente, tal como han venido haciendo los concesionarios y permisionarios desde 2009, con la validación de la Sala Superior del TEPJF.

Otro de los hallazgos destacados es que el concepto de la "denigración" como límite a las campañas negativas ha dado lugar al abuso en la presentación de quejas de los partidos; que además deben ser resueltos con las normas y tiempos del procedimiento especial sancionador y que, en la mayoría de los casos, conducen a juicios ante la Sala Superior del TEPJF.

El Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA) hace eco de las voces de especialistas que recomiendan suprimir esa parte de la norma legal y dejar solamente la figura de la calumnia contra la llamada "propaganda negra". Otra postura es establecer criterios legales detallados para ambas previsiones (denigración y calumnia), de tal forma que se reduzca el margen de discrecionalidad con el que han venido resolviendo este asunto tanto los consejeros electorales del IFE como los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

2. Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)

Una de las conclusiones más importantes de su informe es que en la reforma no hay un nuevo modelo de comunicación política sino un cambio de reglas sobre el acceso de los partidos a los medios. En la práctica, la reforma no supuso una modificación de la manera en que los partidos y candidatos se comunican con la ciudadanía, como tampoco las estrategias para acercar información de calidad. La hegemo-

nía del spot caracteriza al modelo de comunicación política y las estrategias de los partidos privilegian la imagen de los candidatos sobre la información política para la deliberación pública.

Además, observa que hasta en los medios públicos hay una limitada oferta de análisis y opinión electoral. En estos y en los comerciales, la participación de la mujer en espacios de análisis es reducida, pues según sus datos sólo ocupan al 20% de los casos.

La AMEDI también analizó en su observación, resoluciones trascendentes de la autoridad electoral sobre la libertad de expresión y concluyó que no violan la libertad de expresión.

Resalta con preocupación que los principales detractores de la reforma son las estrategias de los partidos por violar las normas que ellos mismos aprobaron en el Congreso, no obstante poner en riesgo su viabilidad y la de los procesos electorales. Considera que la disminución de las sanciones es un incentivo para que los actores violen la ley, principalmente partidos y medios.

Para la AMEDI, más que mayores regulaciones y "candados" en los distintos ordenamientos legales, el funcionamiento de la reforma requiere de cambios en el comportamiento de los partidos políticos. Aunque tampoco esto bastará si no se modifican los problemas estructurales como la concentración de medios, en donde los partidos pueden llevar el tema al Congreso.

Destaca que otra importante omisión legislativa es la reglamentación del derecho de réplica, así como del artículo 134 sobre la promoción de funcionarios y gobiernos, ya que se genera un vacío que provoca inequidades en las contiendas.

El informe concluye que se requieren ajustes a la ley para que los actores cumplan y replantear la utilización de los tiempos de Estado para superar el problema de la spotización.

3. Julio Juárez Gámiz (UNAM)

Concluye este trabajo de observación señalando que si bien el acceso de los partidos políticos a radio y televisión es más equitativo, en el anterior proceso electoral federal la calidad del debate no se incrementó. En las campañas se utilizaron mayoritariamente spots publicitarios para la promoción personal de candidatos y la denostación de opositores. De los spots difundidos por los siete partidos políticos,

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

sólo 40% estuvo enfocado a la divulgación de plataformas electorales, mientras que más de la mitad consistió en mensajes construidos según una lógica racional, no emocional. Es posible afirmar que a partir de la última reforma electoral las campañas son menos negativas de lo que fueron las de las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, pero no más informativas.

El objetivo de esta observación fue analizar el contenido y estructura de la publicidad política. Incluye la revisión de 308 mensajes de los siete partidos políticos[4] para determinar los cambios que introdujo en ellos la reforma de 2007 respecto a comicios anteriores.

Entre sus principales hallazgos destaca que el nivel de información política en los spots es escaso y, cuando llega a aparecer, es superficial. De hecho, más de la mitad de las producciones audiovisuales no se refieren a ningún tema que los mismos partidos postulan en su plataforma electoral. Por tanto, es posible inferir que el electorado que recibe la información de los spots se entera más de los atributos y defectos personales de los contendientes, que de la información referente a los principales problemas sociales.

Otra de sus conclusiones es que la reforma promovió una disminución de las campañas negativas y de contraste, aunque esto no se ha traducido en la generación de piezas de publicidad política más informativas.

Además, las estrategias y formatos de la publicidad política televisiva favorecen la personalización de la política en detrimento de la difusión de plataformas electorales y propuestas que diferencien la oferta política de los contendientes. Los datos presentados en este estudio advierten que aunque la legislación electoral establece una distribución del tiempo aire entre la campaña presidencial y para el Congreso, la realidad es que la mayoría, 8 de cada 10 spots, fueron producidos para promover a los candidatos a la Presidencia.

[4] PRI, PAN, PRD, PVEM, Movimiento Ciudadano, PT y Nueva Alianza.

4. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Autónoma de Chihuahua. Observatorio de medios, política y sociedad

Esta iniciativa básicamente consistió en la observación presencial del comportamiento electoral en los distritos de Ciudad Juárez en la jornada electoral del pasado primero de julio. Su trabajo consistió en el monitoreo de las votaciones para elaborar un análisis cuantitativo de la actuación de las autoridades electorales en las mesas de votación y la participación ciudadana en las urnas.

La observación *in situ* permitió concluir que la jornada demostró una pobre labor de capacitación y desempeño de los funcionarios electorales. Ello se convirtió en un desincentivo de la participación ciudadana, que se desmotivó al hallarse errores y omisiones en la lista de electores y en las credenciales para votar.

Lo más importante de la observación para la Universidad Autónoma de Chihuahua, es que contribuye al fortalecimiento y transparencia de los procesos electorales. Además, le permite a la institución cumplir con su objetivo de respaldar la participación social y reforzar el poder de la ciudadanía. Esto genera confianza entre los votantes de la jornada electoral, no libre de incidentes, pero con la libertad de señalarlos y proceder a la mejora continua de las elecciones en México.

5. Coparmex-ITESM

Sólo este informe sostuvo que el modelo de comunicación política es violatorio del artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos en lo que se refiere a la libertad de expresión y de opinión. La reforma electoral de 2007 vulnera el derecho a la libertad de expresión al establecer prohibiciones y limitaciones a la contratación de tiempos de radio y televisión. Esta limitación que se impone tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos mexicanos, pretende evitar que se manifiesten por esos medios para influir en las preferencias electorales.

Además, en su opinión es necesario modificar el artículo 41 constitucional en función de la reforma de derechos humanos que cambió la definición de las libertades en el artículo primero de la carta magna.

Esta es su principal conclusión y explica que el origen de la problemática sobre el acceso a la información se encuentra en la con-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

centración mediática. La estructura cuasi monopólica del sistema de medios audiovisuales, particularmente la televisión, impide un pleno desarrollo y ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento y de las ideas en México.

Sin embargo, para Coparmex-ITESM el problema de la reforma electoral es que pretendió resolver este tema limitando algunos aspectos del ejercicio de la libertad de expresión y manifestación, es decir, se ha producido una disminución en la calidad y ejercicio de la libertad de expresión en México para favorecer una supuesta mayor equidad en la contienda electoral. Una limitación estructural que se explica por la concentración mediática, pero que no se resuelve con la reforma, y en cambio sí limita la libertad de expresión.

Entre sus hallazgos destaca la necesidad de reformas legales que favorezcan la participación ciudadana en las campañas de un modo más activo. Por ejemplo, a través de la creación de foros y mecanismos de participación para la sociedad civil organizada que alimenten los debates y cuestionamientos públicos a los candidatos, a nivel federal tanto como estatal y municipal.

Para ello es preciso hacer que los medios públicos de comunicación masiva estén abiertos a la ciudadanía.

6. Innovación y equidad

Esta organización se propuso monitorear la calidad y la legalidad del proceso electoral federal, la primera, a partir del análisis de las campañas presidenciales y, la segunda, a partir del seguimiento a la actuación de la autoridad electoral y los partidos políticos.

Buscó identificar la calidad a partir de elementos de comunicación política promovidos por los candidatos presidenciales, así como de su participación en las redes sociales. La legalidad, por su parte, tiene su fundamento en el cumplimiento a la normatividad electoral.

El informe ofrece conclusiones del seguimiento de las campañas presidenciales a la luz de los spots de los diferentes candidatos; la primera, que la calidad de las campañas no se tradujo en los medios en propuestas, sino en frases o slogans marcados por la tradición y por lo acotado de su duración.

En consecuencia, de sus hallazgos destaca la necesidad de revisar la normatividad sobre el nuevo modelo de comunicación política esta-

blecido por la reforma electoral de 2007, en lo relativo a los formatos (duración) y cantidad de spots (minutos diarios) asignados no sólo a los partidos políticos sino a las propias autoridades electorales, es decir, la llamada spotización.

Esta observación puso especial atención en las redes sociales, que jugaron un papel importante, aunque no decisorio, para la difusión de información y la movilización ciudadana en la campaña. En lo general, el análisis resalta que los partidos políticos tuvieron menos popularidad que los candidatos, que Facebook fue la red más usada para desarrollar una campaña electoral, seguida de Twitter y, finalmente, YouTube; en tanto que las páginas de Internet de cualquier candidato y de cualquier partido político, fueron muy poco visitadas por los usuarios en cualquier periodo. Las redes sociales apoyaron el activismo político y social, sirvieron de vehículo de información y llamado a la movilización entre candidatos y ciudadanos; sin embargo, tampoco estuvieron exentas de viejas prácticas como el "acarreo" digital.

La segunda conclusión se refiere a la legalidad del proceso electoral, y a este respecto encontraron que las autoridades electorales cumplieron con su responsabilidad y con la aplicación de la normatividad, por ejemplo, en el tema de gastos de campaña. Sobre este recomienda revisar los mecanismos (fórmulas y parámetros) establecidos para el cálculo de los topes de gastos de campaña, a fin de evitar su crecimiento exponencial.

Finalmente, coincide con otras organizaciones en la necesidad de mejorar las opciones de los espacios en medios (spots), en términos de su variedad (tipos de formato) y su duración.

7. CIMAC

Este observatorio de medios monitoreó más de 2000 textos de seis periódicos de circulación nacional (*El Sol de México*, *El Universal*, *Excélsior*, *La Jornada*, *Milenio* y *Reforma*) para conocer la cobertura de las campañas de candidatas en el proceso electoral y el tratamiento a la imagen de las mujeres que se postularon a cargos de elección popular.

Entre sus hallazgos destaca que la mayoría siguen usando términos discriminatorios en contra de las mujeres. En los periódicos persiste discriminación de género declarada y encubierta, directa e indirecta, y recurrente que afecta de modo negativo la igualdad; se

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

legitima un lenguaje sexista, que es visto como normal entre la población y eso sin duda abona a la violencia en contra de las mujeres.

Su observación concluye que en 2012 hubo una mayor presencia de las mujeres candidatas a un puesto de elección popular en los medios y sobre todo en portadas respecto al pasado proceso electoral de 2009. Aunque, insiste, el lenguaje utilizado en las coberturas es discriminatorio para la mujer como en 2006 o los comicios intermedios.

Pero, persisten estereotipos sexistas, por ello la necesidad de autorregulación y códigos de ética de los medios con perspectiva de género.

Otro punto relevante para CIMAC fue encontrar que las mujeres periodistas en las secciones políticas se encuentran en desventaja numérica respecto a los hombres periodistas, pues son estos últimos quienes escriben más del tema y en mayor cantidad. Esto quiere decir que el término *política* sigue asociado al género masculino.

8. Observatorio de Medios y Opinión Pública EGAP-ITESM, Campus Monterrey

Este observatorio realizó un amplio trabajo de análisis de la cobertura político-electoral en medios impresos y de televisión en México de cara a las elecciones presidenciales de 2012, a través de técnicas de la investigación de contenido cuantitativo y cualitativo, con el objetivo de detectar las tendencias, sesgos y preferencias expresadas en los principales medios de comunicación del país respecto a partidos y candidatos.

El trabajo incluyó el monitoreo de los principales espacios noticiosos de televisión, grupos de enfoque y el análisis cualitativo de la cobertura de casos noticiosos durante la campaña como la visita de Enrique Peña Neto a la UIA o el "charolazo" de AMLO.

Entre los hallazgos más importantes destaca que la cobertura en los principales noticieros de Televisa y Azteca tiene un comportamiento semejante; hubo una cobertura muy pronunciada de Enrique Peña Nieto antes de la campaña presidencial, que luego se redujo y que en la contienda cerró con un número equilibrado de menciones respecto a los otros contendientes.

La cobertura en televisión fue predominantemente de tono neutro y negativo hacia los candidatos. Hubo pocas notas que los presentaran exclusivamente en un tono favorable.

Los periódicos, en cambio, utilizaron un tono más valorativo en su cobertura de los candidatos presidenciales. En lo que respecta a volumen de cobertura en prensa escrita, Enrique Peña Nieto recibió más atención que sus contrincantes, aunque con un tono predominantemente negativo.

El propósito del presente estudio fue determinar la relación entre la influencia de los medios de comunicación y la decisión del voto. En este sentido, se puede concluir que éstos influyen a manera de constructores de opiniones (en esta ocasión a través de los spots); sin embargo, resulta un hallazgo importante que los participantes en este estudio no aceptan de manera tácita que los medios puedan determinar su voto, ya que lo consideran una manipulación. De tal forma que argumentan que los medios los pueden "ayudar" u "orientar" pero que la decisión final es personal y depende de otros factores, tales como la evaluación que hagan los partidos y gobiernos, la problemática actual del país o las influencias familiares (especialmente en los jóvenes).

Otro hallazgo importante del estudio es que la cobertura de las campañas se movió en una dirección similar a los resultados de las encuestas, de acuerdo a éstas, en términos generales, los programas de televisión tenían alguna influencia en la decisión de voto para al menos el 70% de los encuestados, mientras que una tercera parte, consideró que los programas de televisión que empleaban no tenían ninguna influencia en su decisión de voto. Este patrón se repite, con ciertas variaciones, para las tres encuestas realizadas, previas a la jornada electoral.

En cuanto a los periódicos, los lectores de éstos consideran que el medio tiene menos influencia en su decisión de voto que para aquellos que utilizan la televisión de forma primordial.

9. Citlali Villafranco Robles, UACM

El informe ofrece una investigación sobre los criterios de interpretación de las autoridades electorales para aplicar el modelo de comunicación política. Explora la existencia de contradicciones entre los criterios de interpretación del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para ello sistematizó 386 acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los medios de comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información, de los que 252 acuerdos y resoluciones corresponden al IFE, mientras que 134 sentencias fueron emitidas por el TEPJF.

Su principal conclusión es que el modelo de comunicación política fue modificado por las autoridades electorales, quienes interpretaron y armonizaron las disposiciones legales. Respecto a los criterios de autoridades y juzgadores en sus sentencias y fallos encontraron que privilegiaban la protección de la libertad de expresión, a pesar de que el modelo de la reforma tenía una clara pretensión de cuidar el acceso a la información, así, 46% de las sentencias fueron favorables a la libertad de expresión, en tanto que el 44% lo fueron al derecho a la información, subraya.

La lógica de las resoluciones tanto del IFE como del TEPJF fue consistente, ya que el 89% de las resoluciones fueron votadas por unanimidad.

Otro hallazgo relevante fue que el 23% de los reclamos fueron por propaganda gubernamental, lo que habla de la intervención de los gobiernos de los diferentes niveles alterando las condiciones de competencia.

El informe destaca también que hubo diferencias de criterios en las resoluciones del IFE y el TEPJF. En casi el 70% de las sentencias el TEPJF y el IFE aplicaron los mismos criterios, pero en el 30% restante el TEPJF revocó las resoluciones del IFE. Es decir, una de cada tres sentencias de la autoridad administrativa fue rechazada por el órgano jurisdiccional.

Asimismo, el informe resalta también que uno de los problemas del modelo de comunicación política es de aplicación, pues elevar el cumplimiento de la norma requiere castigos muy altos. Sin embargo, justamente en la aplicación de los castigos se encuentra una de las principales debilidades de aplicación de la norma por parte de las autoridades electorales federales, solamente en el 11% de los casos impusieron una multa y en el 5% impusieron una amonestación.

Los partidos políticos, mostraron poco interés en cumplir las normas en materia de medios de comunicación, por el contrario buscaron oportunidades para esquivar su cumplimiento. Este desapego hacia la norma no se resuelve con nuevos reglamentos, porque en materia de medios de comunicación estamos sobrerreglamentados. Se trata de un problema que deriva del comportamiento de los actores y solamente se resolverá modificando la conducta de esos actores.

10. Fundación Estado y Sociedad

Para esta organización es necesario hacer ajustes normativos y estratégicos de gran calado en el sistema jurídico mexicano y particularmente en el IFE, con el objeto de modernizar el sistema de partidos, la cultura en medios de comunicación, procesos jurisdiccionales, y un largo etcétera.

Una de las conclusiones de su observación es que el IFE no fue diseñado ni cuenta con la capacidad para promover la educación cívica y la cultura política democrática, por lo cual debería avanzarse en una redefinición de la institución.

"Estado y Sociedad" reclama que uno de los elementos que aporta a la ciudadanía mayor información sobre las estrategias, propuestas, proyectos y trayectoria de candidatos, son los debates, sin embargo, los partidos políticos los rehuyeron, al tiempo que en su opinión la autoridad electoral fue ineficaz para organizarlos.

Es por ello necesario ampliar el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación y regular el derecho de réplica como mecanismo imperativo para el ejercicio libre de la expresión ciudadana.

También señala la necesidad de moderar a los líderes de opinión que inducen informaciones en virtud de sus vinculaciones estrechas con las empresas de televisión y radio, e incluso medios de prensa.

11. Comisión Mexicana de Derechos Humanos (CMDH)

El informe concluye que es necesario hacer diferentes reformas a la legislación electoral para promover el ejercicio de los derechos humanos.

Esta organización expresa preocupación por los delitos electorales establecidos en el Código Penal Federal (CPF), por lo que se requiere de modificaciones legales; observa que en muchas ocasiones se violan los principios limitadores del derecho penal, en concreto, propone analizar las conductas electorales que están penadas y que podrían ser sancionadas con medidas menos drásticas como las que se incluyen en el derecho administrativo.

A la CMDH le preocupa que muchos de los delitos electorales tipificados en el CPF no estén claramente delimitados y ello ocasione que las autoridades investigadoras y los juzgadores incurran en arbitrariedades en perjuicio de los gobernados.

Otra de sus conclusiones apunta a la necesidad de revisar el proceso de selección y elección de los consejeros electorales del IFE, el cual debe cambiar por un mecanismo que elimine las cuotas partidistas, y en ese sentido se propone que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar en su selección y elección, con el objetivo de no sólo seleccionar a los mejores, sino también a los más capaces para desempeñar el cargo.

Otro de sus puntos relevantes tiene que ver con la fiscalización. La AMDH considera necesario que el legislador analice el proceso de fiscalización de los partidos políticos en cuanto a las campañas electorales, y que éste se realice antes de que el TEPJF haga la declaración de validez de la elección de presidente electo, a fin de que sus resultados puedan contar para el análisis y validación de los comicios, lo que subraya, abonaría a la transparencia, legalidad, objetividad y certeza que merece el proceso electoral.

Otro aspecto jurídico que debe revisarse, en su opinión, es al sujeto de las sanciones, es decir, cómo y cuándo debe sancionarse sólo al partido político o en su caso, también al candidato.

Aboga por avanzar en el derecho a ser votado sin que el ciudadano tenga que pertenecer a un partido político, a través de una candidatura independiente.

Los ciudadanos tenemos derecho a libertad de expresión, sin embargo, este derecho —afirma— ha sido sesgado o mutilado en cuestiones electorales; lo cual es violatorio de los derechos humanos, por ello es urgente restablecer este derecho a la sociedad.

También recomienda que se mejore la implementación y mejores mecanismos para poder garantizar el derecho del voto en el extranjero.

12. Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios, A.C.

El Observatorio tiene por objeto fomentar la gobernabilidad democrática mediante la creación de una comunidad de audiencias críticas de los medios tradicionales, los medios alternativos y las redes sociales.

Una de sus conclusiones más importantes es dejar en la observación y análisis del modelo de comunicación política los enfoques punitivos de la ley y dirigir la atención hacia la alfabetización de los consumidores de medios. Desde su perspectiva, la autorregulación es fundamental para mejorar la comunicación política y la calidad del debate.

También se requiere de consumidores que sean más críticos con las coberturas y el manejo de la información de los medios tradicionales.

Otro de sus hallazgos tiene que ver con el seguimiento de las redes sociales en este proceso electoral, que fueron utilizadas para darle la vuelta o burlar las restricciones que impuso la reforma a la propaganda negativa.

No obstante, las redes sociales ofrecen visibilidad y transmisión en tiempo real a la observación.

13. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Este centro de investigación desarrolló su observación sobre la ciudadanía y la participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena. El trabajo de campo se localizó en el distrito electoral 14 de Tlalpan, en el Distrito Federal, y en el distrito 04 de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.

Algunas de sus principales conclusiones sobre los liderazgos femeninos y la ciudadanía son que las juntas distritales del IFE deben aprovechar las redes cívicas de las comunidades, como la de San Pedro Mártir (Tlalpan), para potenciar el trabajo de Educación Cívica; el trabajo y la lucha de las mujeres deberían ser valorados y presentados como una buena práctica de ciudadanía, así como para la construcción de liderazgos femeninos.

Respecto a la organización de los procesos electorales algunos de los principales hallazgos son que las juntas distritales deben revisar sus vínculos con la comunidad, de la que suelen mantenerse alejados por consideraciones sobre el manejo de un alto nivel de institucionalidad en su trabajo.

México cuenta con una de las democracias más caras del mundo, sin embargo, los recursos se quedan y manejan en las esferas mediasuperior y se regatean para la parte fundamental que es la base de todo el proceso; la capacitación de los capacitadores, supervisores y funcionarios de casilla.

La capacitación debe centrarse más en aspectos prácticos, simulacros, dado que la vida de los pobladores de los pueblos y comunidades indígenas se centra en la práctica.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 75-101

III. Recomendaciones generales

1. Hay un amplio consenso entre las organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación e instituciones académicas en que la reforma y en particular el modelo de comunicación política consiguió los objetivos que propone, aunque debe ser objeto de importantes ajustes.

2. Una de las preocupaciones centrales es el efecto del formato en la calidad del debate, en relación con los tiempos de transmisión oficiales y la spotización de los mensajes. El diseño de la distribución de los tiempos oficiales no es adecuado para la transmisión de seis campañas electorales, porque se genera saturación en la audiencia.

En consecuencia, urge redistribuir el tiempo oficial para favorecer un uso estratégico de la publicidad y no la repetición masiva de mensajes:

- *La rigidez*. Aun cuando la ley prevé diversos formatos para la emisión de propaganda política, los partidos y autoridades electorales acordaron transmitir únicamente spots de 30 segundos.
- *La unidireccionalidad*. La ciudadanía es sólo receptora de mensajes, no se le abre posibilidad de interactuar con los candidatos a puestos de elección popular.
- *La integralidad*. Aún no se estipula cómo se distribuirá el tiempo del Estado entre partidos políticos y candidatos independientes.

3. Una de las líneas de observación más importantes tiene que ver con las resoluciones de los órganos administrativos y jurisdiccionales. Particularmente porque en la reforma subyace y persiste una discusión de fondo sobre la validez de restringir derechos cuando entran en conflicto con otros, como el de equidad y libertad de expresión.

4. Preocupa la concentración de medios y su impacto en la restricción de la libertad de expresión.

IV. Propuestas específicas

Sobre una futura reforma electoral en materia de comunicación política en las campañas, los participantes mencionaron las siguientes propuestas:

1. Reducción sustancial del número de spots y colocar mensajes programáticos.

2. Modificar el formato de 30 segundos con el que partidos políticos y autoridades electorales utilizan el tiempo en radio y televisión. Utilizar los otros formatos, de uno y dos minutos, estipulados en el Cofipe. Difundir programas de debate en que los candidatos expongan y contrasten sus plataformas y propuestas sobre asuntos relevantes.

3. Regular el derecho de réplica. Aunque ese derecho está contenido en la Constitución, la falta de una ley reglamentaria ha obstaculizado su ejercicio.

4. Regular el artículo 134 constitucional en materia de propaganda gubernamental, principalmente en periodo electoral, ya que en el proceso de 2011-2012 se difundieron campañas de comunicación social gracias a un acuerdo por el que el IFE aceptó excepciones que desbordan el marco legal.

5. Redefinir el modelo de comunicación para permitir la participación de los candidatos independientes.

6. Regular la adquisición de espacios publicitarios en Internet.

7. Revisar la pertinencia y sentido de la llamada "etapa de reflexión", es decir, la suspensión obligatoria de las campañas electorales tres días antes de la jornada de votación.

Finalmente, los participantes reconocieron que las modificaciones al marco legal electoral no son suficientes para resolver los problemas estructurales que aquejan a la industria de televisión en México, debido a la falta de competencia que impide el pluralismo informativo. Es necesaria una reforma de fondo a la ley en materia de televisión y radio, así como la apertura de nuevos y mayores espacios para el debate y la interacción de la clase política y la ciudadanía.

Las organizaciones de la sociedad civil y la observación electoral 2012. Tres perspectivas sobre la participación ciudadana: género, jóvenes e indígenas

Víctor Alejandro **Espinoza Valle***
Ana Claudia **Coutigno Ramírez****

Sumario:

I. Introducción
II. Los grupos bajo observación
III. Los observadores electorales: sus métodos, objetivos y ámbitos de observación
IV. Los resultados de la observación electoral 2012 desde el punto de vista de las OSC
V. Reflexiones finales
VI. Fuentes consultadas

* Doctor en Ciencia Política por la UNAM y en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid; investigador en El Colegio de la Frontera Norte e investigador nacional por el SNI.

** Doctora en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Superiores en Antropología Social; es técnica académica de El Colegio de la Frontera Norte.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 103-134, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

Resumen:

Este trabajo se basa en la información derivada del ejercicio de observación electoral durante el proceso electoral 2011-2012, desarrollado por 16 organizaciones de la sociedad civil a partir de tres perspectivas: género, jóvenes e indígenas. Se trata de un esfuerzo de síntesis para tratar de puntualizar los aportes más significativos de los reportes de investigación, estableciendo los alcances geográficos de cada uno de los ejercicios, los objetivos de los trabajos y la metodología utilizada. Las propuestas principales de cada una de las perspectivas se organizaron bajo tres ejes: institucional, cultura política y social. Los resultados permiten dimensionar el estado en que se encuentra la observación electoral en México, partiendo del reconocimiento de que estamos ante actividades relativamente recientes; y que respecto a lo que sucede en otros países, tenemos la obligación de apurar el paso ya que la participación ciudadana es un elemento consustancial para la calificación de una democracia. En estos momentos los resultados de la observación ciudadana no tienen efectos vinculatorios; el objetivo deberá consistir en avanzar hacia la determinación de políticas que impacten el proceso democrático en general y mejoren las condiciones de desigualdad de género, jóvenes e indígenas, en lo particular.

Palabras clave: observación electoral, participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil, género, jóvenes, indígenas.

I. Introducción

La observación electoral es una actividad relativamente reciente en México; a diferencia de otros países donde desde principios del siglo XX se reportan antecedentes,[1] en el nuestro la llegada tardía de la democracia postergó hasta los años noventa del siglo pasado el inicio de este tipo de actividades fundamentales para la transición política. Un recuento somero de la trayectoria de la observación electoral en México lo proporciona Ricardo Pozas Horcasitas:

- El 23 de septiembre de 1993 con la reforma al artículo 5o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) apareció por primera vez la figura de observador electoral cuyas actividades de observación se limitaban a la jornada electoral.
- El 28 de febrero de 1994 el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó el Acuerdo sobre los lineamientos y acreditación de los ciudadanos que desearan participar como observadores electorales, el cual amplió la participación ciudadana pasando de la observación de la jornada electoral a la observación de la totalidad del proceso electoral.
- Con ese mismo acuerdo se reconoció, por primera vez, la posibilidad de que la comunidad internacional observara el proceso bajo la figura de "visitante extranjero".

[1] La historia de la observación electoral comienza en 1919, cuando el Tratado de Versalles instituye comisiones encargadas de observar los plebiscitos organizados en la Alemania ocupada, con el fin de solucionar los múltiples conflictos territoriales. A partir de 1948 la observación electoral se convierte en una herramienta habitual de las Naciones Unidas que, invitadas por un gobierno, envían a un equipo de observadores para garantizar la supervisión de un proceso electoral nacional. A partir de los años 70's aparecen organizaciones internacionales y ONG's que asisten y en algunos casos reemplazan a las Naciones Unidas en esa función. Se trata de un ejercicio que, como lo afirman los documentos oficiales de la ONU, refleja "el interés de la comunidad internacional por la realización de elecciones democráticas" y responde a una misión precisa: "evaluar los procesos electorales de conformidad con los principios internacionales que rigen las elecciones honestas y democráticas...". Launay-Gama, Claire, "La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática? Lecciones de la experiencia colombiana", 1 de octubre de 2007, *http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-333.html*.

- Este Acuerdo se tradujo en modificaciones al Cofipe que fueron publicados el 18 de mayo de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).
- El 18 de junio de 1994 el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo en el que se establecen las bases y criterios que normarán la presencia de visitantes extranjeros, por el que se les permite observar todas las etapas del proceso electoral, establecer relaciones con los actores políticos y el acceder a la información sobre el proceso.
- En 1996 con la reforma electoral se precisaron algunos derechos de los observadores electorales, pero sobre todo se estableció la obligación de que las organizaciones participantes en la observación electoral deben informar el origen y monto de los recursos utilizados en las tareas de observación.[2]

Hoy día parecería impensable celebrar elecciones sin la presencia de observadores electorales nacionales e internacionales. Pero, como vimos, el sistema autoritario impedía la certificación calificada a través de observadores; se sostenía que se trataba de una democracia consolidada que no requería ningún tipo de escrutinio. Las cuestionadas elecciones de 1988 obligaron a cambios formales y sustantivos en las reglas electorales mexicanas: desde la creación del IFE en 1990, hasta la apertura hacia el exterior para transparentar los procesos de participación ciudadana.

Como lo establece un documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

> La observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas se ha convertido en una de las dimensiones más tangibles e importantes del desarrollo democrático en el mundo. En más de 90 países de cinco continentes, a lo largo de las últimas dos décadas, millones de ciudadanas y ciudadanos se han unido a iniciativas de observación y monitoreo no partidario de elecciones para asegurar la integridad electoral y promover la rendición de cuentas en el gobierno y por los contendientes políticos. Esto ha contribuido a salvaguardar elec-

[2] Pozas Horcasitas, Ricardo, "El proceso de apertura y la observación electoral en México", *Fractal Revista Trimestral*, en *www.fractal.com.mx/BVpozas.html*; cit. en *El rol de la observación electoral. La observación electoral en México*, *http://observadorelectoral.org.mx/rol.php*.

ciones autenticas, mitigar posibles conflictos, y promover la rendición de cuentas y el desarrollo democrático.[3]

Como podemos ver, el trabajo de observación electoral va mucho más allá de dar cuenta puntual de lo que acontece durante el día de las elecciones, su importancia reside en la posibilidad de evitar irregularidades, en la constitución de gobiernos legítimos y en la posterior rendición de cuentas. En el caso mexicano, la observación electoral quedó reglamentada en el artículo 5 del Cofipe como un derecho de los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, los resultados de la observación no tienen carácter vinculatorio. Como se anota claramente en el apartado (4 J): "En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados".[4] Desde luego, las voces se incrementan para que las observaciones y recomendaciones del trabajo profesional de observación tengan algún tipo de consecuencia práctica, una corriente amplia aboga por elevar la observación electoral al rango de un derecho humano.

Una de las claves fundamentales para explicar la consolidación de una democracia de calidad, sin duda está en la participación ciudadana. Tanto la corresponsabilidad (que los políticos cumplan las promesas de campaña) como la rendición de cuentas se explican por la participación informada de los ciudadanos. De ahí que el surgimiento de las organizaciones sociales, conocidas primeramente como Organizaciones No Gubernamentales y posteriormente como organizaciones de la sociedad civil (OSC) o el tercer sector, cumpla un papel de primer orden en ese camino. Al respecto escribe Luis F. Aguilar Villanueva:

> Al cierre del siglo (XX) hay un nuevo agente social, cívico y político. Se trata de las OSC´s organizada, que son llamadas de diversa manera, organizaciones no gubernamentales, no lucrativas, civiles, ciudadanas o del Tercer Sector y que tienen distintas personalidades jurídicas (IAP, AC, SC). Su aparición y acelerado crecimiento significa, entre otras cosas que

[3] Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas y Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, Organización de las Naciones Unidas, 3 de abril de 2012, p. 3.

[4] Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 2011, p. 10.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

> la sociedad ya no representa únicamente el lugar de los problemas, necesidades, conflictos y demandas a resolver por el Estado, sino que ha comenzado también a ser entendida como parte de la solución.[5]
>
> La observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas debería evaluar si los procesos de naturaleza electoral son libres de cualquier discriminación proscrita por el marco normativo nacional y de las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, incluyendo si se cumple con la igualdad ante la ley y la protección igual bajo la ley dentro del contexto electoral, para salvaguardar el sufragio universal e igual de los votantes y aspirantes a cargos electivos.[6]

Considero que ese es el objetivo central de las organizaciones sociales que participaron en la observación en el proceso electoral 2012. Las perspectivas desde donde realizaron su trabajo fueron: género, jóvenes e indígenas.

II. Los grupos bajo observación

1. Perspectiva de género

Consideramos plausible la hipótesis de que prácticamente todas las divisiones caben o son subsumidas en la categoría de género, nunca se

[5] "Obviamente, no se trata de toda la sociedad, pero sí de grupos significativos —antiguos y recientes— que están convencidos de su corresponsabilidad en los asuntos que conciernen al bien de sus comunidades de vida y que se involucran e la atención a las dolencias y necesidades de sus compañeros de convivencia", Aguilar Villanueva, Luis F., "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, 2007, p. 191.

[6] Las organizaciones que suscriben la presente declaración se comprometen a incluir hallazgos y recomendaciones en sus informes con respecto a la participación en procesos electorales de las mujeres, la juventud, los pueblos indígenas, las minorías nacionales y otros sectores tradicionalmente subrepresentados, tales como personas discapacitadas y personas desplazadas internamente, así como hallazgos con respeto a las medidas ejecutadas por las autoridades, las y los candidatos y otros actores para animar la plena participación de tales grupos u otras medidas que afectan las barreras a su participación", Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *op. cit.*, p. 14.

pierde esa condición, pero las otras pueden desaparecer con el tiempo, por ejemplo, la juventud o la cultura indígena pueden desaparecer o integrarse a la cultura dominante. La perspectiva de género ha venido tomando relevancia en el análisis de la realidad y de los grandes problemas contemporáneos; se trata de una perspectiva teórica, analítica y crítica.

Uno de los aportes más significativos del proceso electoral federal que recientemente concluyó provino de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la inclusión de las cuotas de género en las candidaturas. Para las organizaciones feministas, la trascendencia de la sentencia es comparable a la extensión del derecho del sufragio para las mujeres. La perspectiva de género ha venido tomando relevancia en nuestro país. De ella se derivan políticas públicas de gran vigor en otras latitudes, en México comienzan a ganar terreno a veces a cuentagotas en los diferentes gobiernos; pero también en los procesos previos de constitución de los poderes ha habido grandes cambios como producto de las reivindicaciones, sobre todo de las mujeres.

A propósito de ello, las cuotas de género en la postulación de candidatos y candidatas durante el proceso electoral federal que recién concluyó, generaron controversia sobre todo por las decisiones que tomaron los órganos electorales. Según establece el Cofipe, de la totalidad de las candidaturas a las cámaras de diputados y senadores, "deberán integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad". Pero el siguiente párrafo del artículo 219 establece: "Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso democrático conforme a los estatutos de cada partido".[7] Con base en esto último los partidos registraron a sus candidatos y candidatas y se ciñeron a lo establecido en la letra del mencionado artículo, sin embargo, ante un recurso interpuesto por un grupo de mujeres, el TEPJF decidió que en todos los casos se observaran las cuotas de género, bajo el argumento de que sin exclusión los procesos de selección deberían ser considerados como democráticos. Ello obligó a los partidos políticos a cambios en las candidaturas en plazos perentorios.

Como resultado tangible de la decisión del TEPJF, en el pasado proceso electoral las candidaturas de mujeres al Poder Legislativo "repre-

[7] Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *cit*., p. 171

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

sentaron 45.4%, lo cual significa un incremento de 13 puntos porcentuales respecto de 2006". Con ello la Cámara de Diputados cuenta con 185 diputadas de 500 y la de Senadores con 42 de 128.[8]

En algunas entidades del país, por ejemplo en Baja California, las recientes reformas al parecer podrían reeditar los conflictos en torno a las cuotas de género durante el proceso electoral del año venidero. Dice el artículo 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California:

> De la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de regidores, que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo sexo. Las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que registren los partidos políticos o coaliciones, se integrarán por lo menos con una candidatura de sexo distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.
>
> En el caso de las candidaturas a diputados a elegirse por mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, que sean determinadas mediante un proceso de designación, el propietario y su suplente de la fórmula respectiva deberán ser preferentemente del mismo género, atendiendo los porcentajes precisados en el presente artículo...
>
> Artículo 258: Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido político.[9]

Propongo que se establezca un acuerdo entre los partidos políticos para que no se tome en cuenta el párrafo anterior y se ciñan a lo establecido en la primera sentencia del TEPJF, es decir, en todos los casos se respeten las cuotas de un máximo de 60% de candidatos(as) de un

[8] Gómez, Carolina, "Todos cumplieron con la cuota de género: Valdés", *La Jornada*, 6 de septiembre de 2012, p. 31, en *http://www.jornada.unam.mx/2012/09/06/politica/007n3pol.*

[9] Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, Periódico Oficial núm. 57, t. CXV, 19 de noviembre de 2008, última reforma del 26 de octubre de 2012, en *http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/LIPE_26OCT2012.pdf.*

mismo sexo. Desde luego lo ideal sería llegar a la paridad del 50%, pero primero es lo primero.

Al respecto Patricia Espinosa señala: "Sin duda, el objetivo ulterior es que, mujeres y hombres, en igualdad de circunstancias compitamos en la arena política sin necesidad de acciones afirmativas, y construyamos espacios públicos en los que todos participemos".[10]

Como se ha indicado, la observación electoral es un ejercicio principalmente dirigido a observar las actividades que desarrollan las instituciones democráticas durante el proceso electoral —bajo la aplicación de las normas electorales— y a identificar, el cumplimiento de las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos.

Antes de entrar de lleno al análisis de los resultados de dicha observación, por parte de las OSC, es importante indicar que sus trabajos fueron dirigidos a observar el proceso electoral desde diferentes ángulos, es decir, desde la participación de los jóvenes, de la mujer indígena, de los pueblos indígenas y de la perspectiva de género.

Para México, el grupo de jóvenes entre las edades de 18 a 29 años representan casi 30% del total del listado nominal (véase cuadro 1). Porcentaje que por demás representa una fuente importante de jóvenes activos durante el proceso electoral. Su participación ciudadana va desde ser observador en la selección de funcionarios de casillas, hasta el ejercicio de su derecho electoral. Su participación, por ello, fue valiosa en la elección 2012. En este sentido, los resultados de la observación electoral representan un serio avance en el conocimiento de sus características y necesidades dentro de la democracia electoral.

Por otro lado, la distribución de ciudadanos del sexo masculino y femenino dentro del listado nominal es mayoritariamente femenina (véase cuadro 1). El grupo de mujeres representa el 51.81% del total, un 3.6 % mayor que el de los hombres (48.19%). Esta distribución tiene su asociación con los datos que reporta el Censo General de Población y Vivienda 2010, el cual contempla 54 855 231 hombres (48.8%) y 57 481 307 mujeres (51.2%), lo que significa que hay 95 hombres por cada 100 mujeres.[11] Esto nos conduce a la observación que realizan las

[10] Espinosa Torres, Patricia, "Dilema de las cuotas de género en México", *Gurú Político*, 28 de marzo de 2012, en *http://www.gurupolitico.com/2012/03/dilema-de-las-cuotas-de-genero-en.html*.

[11] INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010, tabulados generales.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

OSC respecto a la significativa participación ciudadana y política de la mujer, en el proceso electoral 2012 y su representación dentro del Congreso de la Unión, principalmente.

Cuadro 1
Número de ciudadanos inscritos en el Listado Nominal
al 7 de diciembre de 2012

Grupo de edad	*Absolutos*	*Porcentaje*	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*
18	1 228 442	1.5	38 633 633	41 528 740	80 162 373
19	1 916 323	2.4	48.19	51.81	100.00
20-24	10 477 331	13.1			
25-29	10 211 613	12.7			
30-34	9 879 827	12.3			
35-39	9 191 947	11.5			
40-44	8 134 077	10.1			
45-49	6 900 189	8.6			
50-54	5 784 855	7.2			
55-59	4 652 496	5.8			
60-64	3 552 736	4.4			
65 y más	8 232 507	10.3			
Total	80 162 373	100.00			

Fuente: información del portal del Instituto Federal Electoral *www.ife.org*.

México se ha caracterizado por tener una histórica población indígena que reside en su mayoría en la parte sur-este del país, pero también se presenta en algunos estados del norte de la República debido a intensas corrientes de inmigración.[12] El dato que es fundamental destacar, es el que arroja el Censo General de Población 2010, el cual señala que México cuenta con un total de 5 363 997 habitantes mayores de 15 años que hablan una lengua indígena. De esta subpoblación, indica, existe casi un 30% que es analfabeta, y más aún, de este porcentaje una proporción muy significativa son mujeres (64.6%) (véase cuadro 2).

[12] Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, indicadores sociodemográficos de la población indígena 2000-2005, 2006.

Cuadro 2
Población de 15 años y más que habla una lengua indígena

Alfabetas			Analfabetas			No especificado		Total
Hombres	Mujeres	%	Hombres	Mujeres	%	Hombres	Mujeres	
2 085 236	1 782 634		518 289	944 827		13 698	19 313	
53.9	46.1	72.11	35.4	64.6	27.28	0.26	0.36	5 363 997

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 2010. Tabulados del cuestionario básico obtenidos de su portal *www.inegi.org*

Teniendo en mente las categorías de jóvenes, mujeres e indígenas en México, es que las OSC, se dieron a la tarea de observar su participación ciudadana y política en el proceso electoral 2012.

III. Los observadores electorales: sus métodos, objetivos y ámbitos de observación

Las OSC, se han incrementado paso a paso en México, como se ha señalado, y con ello, se ha transformando la relación entre las instituciones democráticas y la sociedad. Las OSC como su nombre lo indica, son ciudadanos organizados, y en este caso, interesados en unas elecciones auténticas en 2012.

El perfil de las OSC que fueron beneficiadas para su observación con el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2012, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Federal Electoral-Secretaría de Relaciones Exteriores-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es muy diverso. Algunas de ellas, están involucradas tanto en la vida política como en la social, y otras sólo en la esfera social. Pero estas últimas comprometidas, en este momento, con la vida democrática electoral del país. Algunas OSC participantes, ya contaban con una o dos experiencias previas en la observación electoral, y para otras la elección de 2012 fue su primera vez como observadores.

Resultado de lo anterior, cada informe presenta su propia dinámica de desarrollo, sus métodos o técnicas de acercamiento y el ámbito o

nivel geográfico bajo estudio. Lo cual enriqueció de manera sustantiva la información que brindaron respecto a la calidad en el proceso electoral. También la observación de la participación ciudadana en cada grupo (pueblos y mujeres indígenas, género y jóvenes) permitió identificar sus propias dinámicas y problemáticas muy particulares.

En total fueron 16 OSC que participaron en la observación electoral 2012. De ellas, cinco tomaron el tema de género, cuatro el de pueblos indígenas, cuatro el de mujeres indígenas y tres el de jóvenes. En el cuadro 3 se presenta la información completa del nombre de la OSC asociadas al tema, y al ámbito geográfico de observación.

Cuadro 3
Organizaciones de la sociedad civil que participaron con fondos de apoyos para la observación electoral 2012.
Por ámbito geográfico de observación y tema

Nombre de la Organización	*Ámbito de nivel geográfico de observación*	*Tema*
Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.	Nuevo León, Zacatecas, Veracruz, Querétaro, Morelos, Chiapas, Michoacán, México, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero y Jalisco	Género
Centro Las Libres de Información en Salud sexual Región Centro, A.C.	Guanajuato	Género
Fundación para el Desarrollo Social y la Promoción Humana	Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos y Nayarit	Género
Gente Diversa de Baja California, A.C.	Nacional	Género
Nueva Democracia Mexicana, A.C.	Veracruz, Tabasco, Chiapas, Yucatán, Campeche y Quintana Roo	Género
Asesoría y Servicios Rurales, A.C.	Veracruz	Indígenas
Red de Asesoría y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.	Tabasco	Indígenas

Nombre de la Organización	*Ámbito de nivel geográfico de observación*	*Tema*
Sociedad de Solidaridad Social "Cualtletepetl"	Veracruz	Indígenas
Tequio Jurídico, A.C.	Oaxaca	Indígenas
Agenda Ciudadana para el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social, A.C.	Oaxaca, Distrito Federal, Guerrero y San Luis Potosí	Indígenas/ Género
Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C.	Chiapas	Indígenas/ Género
Mujeres Chiapanecas en Movimiento, A.C.	Chiapas	Indígenas/ Género
Resilencia Social, A.C.	Puebla	Indígenas/ Género
Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.	Nacional	Jóvenes
Fundación Nosotros los Jóvenes, A.C.	Estado de México, Distrito Federal, Colima, Michoacán, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Guerrero e Hidalgo	Jóvenes
Organización Fuerza Ciudadana, A.C.	Nuevo León, Oaxaca, Estado de México, Distrito Federal y Jalisco	Jóvenes

Al analizar los estados de la República que fueron objeto de observación, se destaca que quedaron ajenos a dicho estudio Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Aspecto que sería recomendable tener en cuenta para las próximas elecciones intermedias de 2015. También se subraya que el Distrito Federal fue la entidad con mayor número de observadores, e incluyó los tres temas al igual que los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Estado de México y Veracruz, como se indica en el cuadro 4.

Cuadro 4
Observación electoral realizada por OSC distribuidas por estado de la República mexicana y tema

Estados	*Indígenas*	*Género*	*Jóvenes*	*Total*
Aguascalientes				0
Baja California Sur				0
Coahuila				0
Sinaloa				0
Sonora				0
Tamaulipas				0
Baja California		1		1
Campeche		1		1
Colima			1	1
Chihuahua		1		1
Durango		1		1
Nayarit		1		1
Querétaro		1		1
Quintana Roo		1		1
San Luis Potosí	1			1
Tlaxcala			1	1
Yucatán		1		1
Zacatecas		1		1
Hidalgo		1	1	2
Nuevo León		1	1	2
Puebla	1		1	2
Tabasco	1	1		2
Nacional Congreso			2	2
Guanajuato		3		3
Jalisco		2	1	3
Michoacán		2	1	3
Morelos		2	1	3
Oaxaca	2		1	3
Chiapas	2	2		4
Guerrero	1	2	1	4
Estado de México		2	2	4
Veracruz	2	2		4
Distrito Federal	1	2	2	5

Nota: en este total se repiten algunos estados de la República ya que una OSC's puede observar más de un Estado.

Desde otro orden de ideas, una parte muy importante de la participación de las OSC en el proceso electoral, es la forma en cómo éstas identifican las dificultades que tiene la participación ciudadana y política en cada grupo bajo estudio. Es decir, cómo visualizan los problemas o aspectos que se pudieran presentar en las elecciones de 2012 en sus tres grandes etapas: *a*) preparación de la jornada electoral; *b*) la jornada electoral, y *c*) posterior a la jornada electoral.

Lo antes mencionado, se puede identificar a través de los objetivos particulares, propuestos en los proyectos de observación electoral. En el cuadro 5 se detallan y han dividido los objetivos particulares de las 16 organizaciones por tema de observación.

Cuadro 5
Objetivos específicos de las OSC para realizar su observación electoral 2012

Observación Electoral 2012, desde el tema de género
Crear un portal electrónico de monitoreo ciudadano respaldado por lo menos por 30 instituciones, que dé cuenta parcialmente del cabal cumplimiento de la **cuota de género**. Observar el cumplimiento de **la cuota** y sus implicaciones y el **acceso equitativo** a los recursos, incluyendo el 2% del presupuesto de los partidos para el desarrollo de los liderazgos de mujeres.
Verificar se cumpla la **cuota** legal 40/60.
Observar si se evade el cumplimiento de la **cuota de género** cuando se aplica la excepción establecida en el párrafo 2 relativo al artículo 219 del Cofipe.
Dar seguimiento al cumplimiento de los partidos políticos a las disposiciones del Cofipe en lo concerniente al sistema de **cuotas**.
Observar y analizar el ejercicio y práctica de la mujer como **candidata** en el proceso para elegir a los integrantes del Poder Legislativo.
Observar y analizar la respuesta, valoración y percepción ciudadana frente a las **candidaturas** de mujeres en los distritos electorales.
Conocer las características de los distritos uninominales asignados a las **candidatas**.
Conocer el financiamiento asignado a las **candidaturas** de mujeres.
Acreditar a 100 observadoras/es organizados en 12 estados que vigilen, con **enfoque de género**.
Analizar la participación en relación con los **roles de género**, discriminación y ausentismo de las mujeres guanajuatenses.
Elaborar el estado del arte en materia de participación política de las mujeres, a fin de contar con un diagnóstico que permita orientar las acciones legales y programáticas a favor del avance político de las mujeres.

Observación Electoral 2012, desde el tema de género
Las campañas se apegan a los compromisos de las plataformas electorales para el avance de las mujeres.
Encontrar pistas e indicadores sobre la participación y derechos políticos de las mujeres, su impacto y futuro.
Verificar el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres guanajuatenses.
Vigilar la cobertura del proceso pre-electoral, enmarcando la participación de las mujeres guanajuatenses.

Observación Electoral 2012, desde el tema de indígenas
Fortalecer la cultura democrática a partir de la promoción del voto libre y secreto, y de los derechos políticos de las mujeres, jóvenes y adultos campesinos e indígenas.
Difundir derechos político-electorales en los municipios priorizados.
Capacitar observadores electorales sobre derechos político-electorales para observar el proceso electoral 2012 en municipios indígenas de Oaxaca.
Formar a observadores electorales ciudadanos.
Promover la capacitación, organización y participación de los miembros de la SSS. **Cualtletepetl**.
Construir una agenda ciudadana que influya en las propuestas de los candidatos y en los contenidos de las campañas electorales.
Construir alianzas con las organizaciones civiles para conjuntar esfuerzos sobre la observación electoral 2012.
Aportar información que permita construir un sentido de **pertenencia a una sociedad** que otorga derechos y deberes a los ciudadanos.
Aportar los elementos necesarios para el **reconocimiento de las diversas formas y modalidades de la participación colectiva** democrática, especialmente en el contexto **indígena** y en el contexto del proceso electoral federal.
Ubicar y describir las condiciones en que el **elector indígena** de los distritos 06, 18 y 21 llegue al día de la jornada para emitir su voto.
Ubicar y describir el comportamiento de los sectores gubernamentales locales, los organismos electorales y los actores partidistas en el proceso electoral.
Observar la legalidad de la jornada electoral 2012 en los Distritos Electorales priorizados.
Hacer un análisis comparativo de la situación en que vive cada **región indígena** en el ámbito del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Observación Electoral 2012, desde el tema de indígena-mujer
Análisis de las **plataformas electorales** de los partidos políticos en materia de mujeres indígenas y de pueblos indígenas, así como de su participación político electoral.
Monitoreo de los **programas sociales** y del uso indebido de los recursos federales, estatales y municipales durante la preparación de la jornada electoral.
Enfatizar la observación electoral en el uso de **programas sociales** cuyas beneficiarias principales son mujeres viviendo en comunidades de alta y muy alta marginación.
Observación del ejercicio del voto y los actos que se presenten durante la jornada así como de los **posibles delitos electorales**.
Buscar el incremento de la confianza de las y los ciudadanos en las elecciones, la **prevención de conflictos y la eliminación del fraude**.
Utilizar estrategias de observación electoral a nivel de terreno con instrumentos de las nuevas tecnologías de información que permitan conocer con prontitud y eficacia los procesos y etapas de la jornada electoral con el fin de **detectar prácticas de coacción y cooptación del voto**.
Seguimiento de las **impugnaciones e inconformidades** que se presenten en el plano formal, y de los conflictos detectados por la observación.
Construir un observatorio electoral a través de crear y capacitar a la **Red de Observadores Electorales**.
Promoción del voto.
Promoción de la participación ciudadana.
Observando la **participación de la mujer como funcionaria de casilla**, así como la participación de las mujeres chiapanecas indígenas que asistirán a emitir su voto.
Mejorar los conocimientos y habilidades de investigación y promoción del voto libre de condicionamiento de 178 mujeres indígenas del distrito 01 con cabecera en Huauchinango, Puebla, para su **promoción entre grupos de mujeres de su comunidad** y/o municipio.
Aumentar las aptitudes y actitudes de 178 mujeres indígenas del distrito 01 de Puebla, en las tareas de promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas y de la **mujer indígena**.
Promover la **participación de las mujeres indígenas en la observación directa y natural** de la jornada electoral del proceso 2012, por medio de la sensibilización y concientización de 178 mujeres indígenas sobre la importancia de su participación para la transparencia electoral.

Observación Electoral 2012, desde el tema de los jóvenes
Mejorar el conocimiento y la comprensión de los procesos socioculturales que facilitan o limitan el acceso de las y los jóvenes al Poder Legislativo Federal.
Fortalecer la información para las y los jóvenes sobre la participación política juvenil en el proceso electoral 2012.
Impulsar la participación juvenil con el voto consciente en las elecciones promocionando el pleno uso de sus derechos electorales ciudadanos.
Generar una plataforma de concientización y profesionalización del desempeño de los funcionarios de casilla además del fortalecimiento a los observadores electorales jóvenes.
Facilitar los procesos de la jornada electoral que permitan garantizar a los electores ejercer su voto libre, secreto y consciente para incrementar el nivel de confianza pública de las elecciones.
La observación a los programas y actividades tendientes a la participación juvenil y fomento al voto joven contemplados en la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015 del Instituto Federal Electoral (IFE), con la finalidad de realizar un estudio comparativo de impacto, entre ésta y el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010 sobre las estrategias y sus respectivos programas y actividades.

Las OSC que se enfocaron en el tema de género, por ejemplo, el contenido de sus objetivos se centran principalmente en el cumplimiento de las cuotas de género, en los roles de género, en el análisis de la valorización de las candidaturas femeninas, en el financiamiento asignado a las candidaturas femeninas por los partidos políticos, y en elaborar diagnósticos sobre el avance o no de los derechos políticos de la mujer, pero también, en identificar las características de los distritos electorales en donde se postulan mujeres.

En el tema de juventud, las OSC se inclinaron más hacia la promoción e impulso del voto joven, en mejorar el conocimiento y comprensión de los procesos electorales, en fortalecer la información política con que cuentan, en incrementar el nivel de confianza y facilitar su inclusión en la jornada electoral.

Finalmente desde la observación de la participación ciudadana de los indígenas y jóvenes, los objetivos se centran más en fortalecer, difundir, capacitar y formar al indígena en el ejercicio de su derecho político al sufragio libre, pero además, en proporcionar los elementos necesarios para el reconocimiento de diversas formas de participación colectiva en un contexto indígena, presentar un análisis de las condiciones en que vive cada región en un proceso electoral, y ubicar

al elector en su contexto. En particular, las OSC que observan a la mujer indígena destacan el monitoreo a las autoridades asociadas a los programas sociales. En este último punto, se busca observar si existe el uso indebido de ellos, ya que se mantiene el antecedente de que la mayoría de la población beneficiada por los programas sociales son mujeres en condiciones de pobreza extrema. Sin dejar de mencionar que también varias OSC quieren que la mujer indígena cuente con más información de sus derechos políticos y se les impulse en sus actividades públicas, con ello se busca que sean reconocidas dentro de sus comunidades.

Los métodos, técnicas y actividades que llevaron a cabo las OSC para lograr sus objetivos fueron muy variados, lo que permitió, sin lugar a dudas, enriquecer la información y los resultados que nos brinda cada informe vertido. La información se detalla en el cuadro 6.

Cuadro 6
Métodos, técnicas y actividades utilizadas por las OSC para realizar la observación electoral 2012

Entrevistas
Encuestas
Grupos focales
Organización de grupos
Capacitación de observadores electorales
Cursos de orientación y capacitación electoral
Monitoreo de programas sociales
Monitoreo de medios de comunicación
Elaboración de carteles, folletos, trípticos, bolsas desechables y mantas
Cápsulas de radio
Cápsulas de televisión
Observación de la aplicación de la normatividad en todas las fases del proceso electoral
Observación de las actividades de los partidos políticos en las Comunidades
Observación de la participación electoral en las urnas
Análisis de programas de educación cívica
Análisis de plataformas electorales
Análisis de propaganda electoral
Acopio y análisis de incidencias electorales
Seguimiento a las sesiones de los Consejos Local y Distrital
Elaboración de sitios Web
Difusión de actividades y resultados a través de Facebook y Twitter
Talleres y foros de reflexión
Reuniones de trabajo e informativas

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

Es importante destacar en este análisis, que los informes de las OSC registran una capacitación previa de organizaciones internacionales especializadas en observación electoral, lo que facilitó la actividad que desarrollaron.

Resultado de lo anterior, un número considerable de ciudadanos fueron registrados ante el IFE como observadores electorales. Los datos que refieren los informes es que la meta en la capacitación de ciudadanos superó en mucho la programada, también la mayoría de las OSC presenciaron las sesiones de los consejos locales y distritales que les correspondía de acuerdo a su proyecto. Por otro lado, la elaboración de carteles, folletos, trípticos y mantas fue una de las estrategias más socorridas para la promoción del voto y difusión de la información electoral, sumada a ello está la generación de cápsulas en radio y en menor medida en la televisión.

Las entrevistas y encuestas se realizaron durante las tres fases del proceso, pero con mayor incidencia el día de la jornada electoral con el objetivo de captar la opinión directa del ciudadano y de algún funcionario de casilla, además se realizaron entrevistas a profundidad con las y los candidatos a diputados federales.

Los monitoreos a programas sociales y medios de comunicación se efectuaron en mayor medida en la etapa previa a la jornada electoral para observar posibles delitos y la equidad en la difusión de información electoral. Los análisis de plataformas electorales, fórmulas de candidatos, normatividad en la materia, programas de educación cívica y propaganda electoral, se reportaron mayormente en gabinete que en el trabajo de campo realizado.

Lo que marcó la diferencia en la elección de 2012 en relación con otras elecciones, fue la generación de sitios web, ya que la mayoría de las OSC crearon su propio portal, lo que se sumó a la *Plataforma Oficial de Monitoreo México 2012 del IFE,* y permitió difundir la mayoría de las actividades y resultados de las incidencias electorales casi en tiempo real. También Facebook y Twitter fueron herramientas básicas en las tres fases del proceso electoral, al respecto cabe decir que los jóvenes se destacaron por su presencia en estas redes sociales. Además, a través de los sitios web se capacitó a observadores electorales, se difundió información electoral y se mantuvo una comunicación inmediata con todos los miembros participantes en los proyectos de observación.

IV. Los resultados de la observación electoral 2012 desde el punto de vista de las OSC

Como se ha señalado, la observación electoral permite dar una *visión global de las condiciones* en las cuales se desarrollaron las elecciones. Para poder identificar los puntos de coincidencia entre los diferentes resultados de las OSC derivados de su observación electoral, se han dividido por temas de observación, además de tres ejes de análisis; el institucional, el de cultura política y el social.

Ello tiene dos objetivos, el primero es presentar los resultados desde la voz de las organizaciones y el segundo es contar con elementos que ayuden en las reflexiones finales. En seguida los *resultados obtenidos de las OSC*.

1. Desde la perspectiva de la participación ciudadana de género

A. Institucional

1) La deficiente imagen que las y los diferentes actores (como el IFE) tienen sobre la actividad de observación, y la limitación de su tarea al día de la jornada, limitan la participación cívica de las mujeres.
2) En necesario crear mecanismos más ágiles y eficientes para su acreditación.
3) Esta visión parcial generada desde el IFE es compartida por otros actores (candidatos y partidos políticos) de manera que las actividades de observación no son aceptadas.
4) Se ha dado un significativo avance en la búsqueda de la igualdad y equidad jurídica de la mujer y el hombre en materia político-electoral. La notoriedad de la fuerza femenina en las nominaciones partidistas para la integración del congreso ha sido fundamental y decisiva.
5) Las medidas de acción afirmativa han sido efectivas.
6) Las candidaturas femeninas en muchos casos salieron insólitamente.

7) La solidaridad de las mujeres militantes de distintos partidos políticos y de OSC fue un factor decisivo en la postulación de más candidatas, lo anterior, aunado a la sentencia del TEPJF que modifica las fórmulas.[13]
8) La hipótesis de que la votación disminuye para las mujeres candidatas a diputadas en los comicios federales, toda vez que los partidos políticos las incorporaban como propietarias en los "distritos no ganadores" no es del todo cierta. La observación directa de las campañas mostró que más que el género del candidato importan sus ideas y propuestas, por lo que se obtuvieron más distritos de los que se habían programado.

B. Cultura política

9) Se identifican distritos como el de San Miguel de Allende, León y Salamanca en donde la participación de las mujeres fue importante, ya sea como votantes, funcionarias de casilla, militantes de partidos políticos, funcionarias del IFE o del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).
10) El panorama de observación señala un lento pero paulatino incremento de participación de la mujer.
11) La mayor participación de las mujeres provoca un efecto de contagio, los líderes partidistas se animan a postular a otras mujeres.
12) Las mujeres que contienden señalan la necesidad de pertenecer a un grupo político que las cobije para poder acceder a un cargo dentro del partido. La relación con los liderazgos partidistas es un gran soporte en términos de recursos y seguridad femenina.
13) A una mujer le toma más de 10 años de trabajo lograr posicionarse para alcanzar una candidatura.
14) Las mujeres conciben que hacen campañas políticas con modelos distintos a los varones: *a ras de tierra*, de mucha cercanía con el electorado.
15) En general, existe un conocimiento muy superficial sobre los derechos políticos de las mujeres.

[13] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Cuotas de género en el registro de candidaturas, Expediente Sup-JDC-12624/2011,* en *http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones/cuotas-de-genero-en-el-registro-de-candidaturas-ex-0.*

16) Las candidatas coinciden en que el mayor obstáculo para las mujeres es su temor a participar.
17) Hay carencias importantes de recursos económicos que impiden un buen desarrollo de sus candidaturas.
18) Muchas de las mujeres que llegan a las candidaturas tienen un arraigo social al interior de las demarcaciones territoriales, sin embargo, se enfrentan a una descalificación constante.
19) Se descubrió, a través de los parámetros generales de la participación, que la mujer es más activa que el hombre, hecho que derriba el mito en relación con la mujer y su interés por la política, ya que el voto femenino se ha convertido en el factor de decisión en las elecciones, al participar en un porcentaje de casi diez puntos mayor al del sexo masculino.

C. Social

20) Al analizar los mensajes de los diferentes medios de comunicación, se refleja una perversión y un trastorno cultural de la inequidad entre hombres y mujeres en relación con la participación política.
21) Los medios presentan estereotipos y las relaciones de género con perspectiva machista, e invitan a las mujeres a participar en las elecciones de 2012, ejemplificando de manera equivocada su acceso al ámbito público, la feminización de la pobreza, su escaso interés por la situación política.
22) La cultura machista de nuestra sociedad mantiene en desventaja la participación política de las mujeres, lo cual evidenció el *bajo nivel de jerarquía en el proceso electoral* y cómo los hombres en el papel de funcionarios de casilla minimizaban las capacidades de las mujeres.

2. Desde la perspectiva de la participación ciudadana de pueblos indígenas

A. Institucional

1) Las elecciones resultaron controvertidas, se judicializaron los resultados, y hay un sentimiento de desconfianza e inconformidad

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

en una parte de la población, debido a la actuación de los principales actores políticos y de las autoridades electorales.
2) Se hizo evidente el dispendio de recursos públicos para ganar votos a favor de uno u otro candidato.
3) Se utilizaron programas sociales con fines electorales.
4) El observador al ser testigo del reparto de dádivas, del acarreo de votantes, de promesas sin futuro, y mentiras al por mayor para ganar los votos a favor de los diferentes candidatos, les surgió un sentimiento de impotencia e incredulidad por presenciar una serie de irregularidades y sólo pudieron hacer las denuncias de manera pública y ante los consejos del IFE, pero no ante la FEPADE. Por lo que es necesario repensar la figura del observador y sus atribuciones dentro del proceso electoral.
5) Es importante que las actividades vinculadas a la observación electoral en zonas indígenas se encaminen a disminuir las carencias informativas y de conciencia cívica de los ciudadanos.
6) El proceso de acreditación de las (los) observadoras(es) electorales fue lento, se ejerció violencia institucional y se traspapelaron los documentos.
7) La capacitación del IFE hacia las (los) funcionarias(os) de casilla es insuficiente.
8) Se logró documentar un buen número de irregularidades, pero además inhibir que se dieran en mayor cantidad.

B. Cultura política

9) Se recrudecieron viejas prácticas electorales como la compra, la coacción y el condicionamiento del voto, asimismo, el uso del dinero y de los regalos se efectuó a la luz pública.
10) Prácticas las anteriores que en gran medida se realizaron por partidarios del PRI, del PAN y en menor magnitud del PRD.
11) Se destaca la participación de los jóvenes durante el proceso, y en las actividades *del proyecto*.
12) A partir del ejercicio de la observación electoral surgen otras ideas para el accionar ciudadano, como la vigilancia hacia el trabajo de los diputados, las cámaras, los gobernantes, la ciudadanización de los órganos electorales locales, entre otros.

C. Social

13) La valoración que se hizo como organizaciones participantes en el proyecto de observación electoral, es un ejercicio muy positivo, se constató la capacidad para organizarse, para poner ante la opinión pública lo que se observó durante el proceso.
14) Se contó con capacidad de denuncia pública y se accedieron a los medios de comunicación que se tuvieron al alcance.
15) La articulación de las organizaciones mediante la Red Cívica Veracruzana, hizo posible la existencia de un actor social independiente con voz crítica en el proceso electoral.

3. Desde la perspectiva de la participación ciudadana de pueblos indígenas-mujeres

A. Institucional

1) Se presentaron problemas de seguridad para con los integrantes y desarrolladores *del proyecto.*
2) Se negó por parte de las juntas locales y distritales del IFE el acceso a los documentos de las sesiones.
3) Se encontró que todos los partidos políticos, en menor o mayor grado hacen uso indebido de los recursos públicos, excediendo a todas luces los topes de gasto.
4) El factor que marcó la inequidad en los comicios de 2012 fue el tope de gastos de campaña.
5) En las plataformas electorales de los partidos políticos no se encuentran contempladas acciones dirigidas al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, estos se reducen a ser atendidos como grupos vulnerables.
6) Resulta escasa la representatividad que tienen los pueblos indígenas al no estar debidamente identificados con los candidatos, ya que estos son ajenos a sus realidades y verdaderas demandas.
7) Existe inequidad en los recursos de los partidos y poca vigilancia de la propaganda electoral en las comunidades, presentando sesgos y estereotipos de imágenes sobre mujeres en situaciones tradicionales de género.
8) Fue notoria la intervención de los servidores públicos en el proceso electoral, a través de mecanismos de cooptación de las muje-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

res derivados de los programas sociales del orden federal, estatal y municipal (Asambleas de Barrio, Oportunidades, programas de microcrédito.

9) La principal decepción de las Chiapanecas en Movimiento, fue la poca o nula participación de las mujeres en las candidaturas.
10) En el 66% de las casillas se observó que al menos una mujer fue acompañada a votar dentro de la mampara por alguna persona (hijo, esposo, líder) con una clara violación a la secrecía del voto y probable inducción del voto.[14]

B. Cultura política

11) Principalmente en las regiones más alejadas de la ciudad, las comunidades indígenas se encuentran marginadas ya que no cuentan con una información real de las plataformas políticas y de sus candidatos, lo que pone en riesgo la legitimidad de sus sufragios.
12) Existe violación de los derechos políticos y electorales de las mujeres, la más relevante consiste en la compra y coacción del voto.
13) Los delitos de mayor incidencia fueron la violación de la secrecía del voto, la coacción del voto y el acarreo de votantes. Ya que se considera natural que alguien pase a votar con las mujeres con el pretexto de que no saben leer y/o escribir.
14) En el 25% de las casillas se observó la presencia de lideresas vinculadas con algún programa social o partido, que llevaron mujeres a votar.

C. Social

15) Aunque la mayor parte de las mujeres que entrevistamos consideraron que no es correcta la práctica de la compra del voto, reconocieron haber aceptado regalos.
16) Se generó una importante participación de mujeres indígenas y no indígenas como observadoras en el desarrollo de la campaña de difusión titulada "Es mi Derecho yo cuido mi voto".
17) Para las observadoras fue una experiencia fundamental en su tránsito hacia ser sujetos de derechos y marcó un hito en su vida

[14] Caso Chiapas, citado en Desarrollo Género y Ciudadanía, A.C., Informe técnico final, abril-agosto de 2012, p. 54.

pública ya que tuvieron un reconocimiento muy importante en sus localidades.

18) Fue un gran logro, que aún con la ideología de los indígenas chiapanecos se tuvo una gran presencia de nuestros observadores, sin ningún problema.
19) El proceso del proyecto se hace muy lento al dirigir sus acciones a grupos de mujeres indígenas, pues sus niveles socioculturales son muy limitados.
20) Al hablar de derechos humanos, derechos de la mujer y equidad de género, no se lograba que las mujeres indígenas pudieran conceptualizar los términos, mucho menos que buscaran una aplicación lógica de ellos en su beneficio.
21) En una comunidad del Municipio de Pantepec, el 100% de la población es hablante de la lengua indígena, al querer realizar los talleres fue necesaria la contratación de traductores.
22) Al final de las actividades realizadas concluimos que las mujeres jamás realizarían el trabajo de promoción del voto femenino porque su cosmovisión no les permite visualizarse a sí mismas como personas con derechos y con capacidad para hacerlos valer; es menester que con antelación reciban todo un proceso de formación de capacidades y de empoderamiento real.
23) Los usos y costumbres juegan un papel determinante en el logro de los objetivos del proyecto, pues aun cuando se busca el empoderamiento de la mujer a través de capacitaciones y talleres, si se pretende que emita un voto libre de coacción, es costumbre que las mujeres soliciten la anuencia de su cónyuge para asistir a los eventos públicos y mucho más aún a un proceso de decisión.
24) El trabajo de reflexión posterior a la jornada, fue uno de los quehaceres más ricos que percibimos en los grupos de observadoras, ya que consiguió que emitieran sus opiniones y lograran constituir sus propios juicios.

4. Desde la perspectiva de la participación ciudadana de jóvenes

A. Institucional

1) Se hace evidente la incapacidad de los partidos políticos, las instituciones electorales y los medios de comunicación por construir

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

discursos y acciones efectivas para incorporar a las personas jóvenes como actores políticos plenos en los procesos electorales.

2) En el análisis de las plataformas electorales se advierte que casi todos los partidos políticos y coaliciones contaban con un apartado de juventud en su plataforma electoral (sólo el Partido Nueva Alianza no contempló el tema) en la mayoría de los casos las propuestas se concentraban exclusivamente en temas de educación e inserción laboral ignorando la complejidad de la realidad juvenil que incluye otras problemáticas de gran importancia como la salud, vivienda, derechos sexuales y reproductivos o acceso a la justicia.
3) Se evidencian los problemas de transparencia e información a los que se sigue enfrentando la ciudadanía para poder ejercer un voto libre e informado.
4) Es necesario el fortalecimiento y transparencia de organismos como el IFE, en virtud de que no han sido unificados sus procesos en cada uno de los estados.
5) El Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC) y la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Democrática en México, 2011-2015 (ENEC) contienen en sus líneas estratégicas y programas el trabajo con juventudes; sin embargo, en el momento de su aplicación con la población-objetivo, sólo se toma en cuenta a los jóvenes que están en los sistemas escolarizados, primordialmente universitarios, lo que afecta a los que no tienen esta condición (y que son mayoría).
6) Se consultó a las y los jóvenes sobre temas que aparentemente son de su interés, aunque no se tomó en cuenta al segmento de 16 y 17 años, que será el grupo que vote por primera vez en las elecciones federales de 2015.
7) Del Telegrama ciudadano en campo, se detecta que el público-objetivo no se sintió atraído porque existe un desfase entre el lenguaje que actualmente utilizan los jóvenes y el lenguaje institucional empleado para estos ejercicios.
8) La perspectiva de juventud es clave en el diseño de materiales y sus contenidos, y es deseable que los capacitadores asistentes electorales puedan transmitir dicha perspectiva a los integrantes de las mesas directivas de casilla que tienen entre 18 y 29 años, para así obtener una mayor y mejor respuesta en los procesos de participación y construcción de ciudadanía juvenil.

B. Cultura política

9) Se ha hecho evidente que a pesar de las condiciones estructurales y políticas hay importantes segmentos de las juventudes interesadas en la democracia y la vida pública, así como en impulsar transformaciones sociales que generen mejores condiciones para el desarrollo de la vida democrática.
10) A pesar de las complicadas condiciones de participación de los jóvenes, durante el proceso electoral 2011-2012 se convirtieron en un actor social determinante.
11) Se evidencia el mantenimiento del discurso mediático que mayormente vincula a las juventudes con el fenómeno de la violencia y en el caso de la participación lo relaciona estrechamente con un supuesto "despertar" que invisibiliza la actoría joven desarrollada en distintos espacios y desde hace muchos años.
12) Se evidencian los laberintos a los que se enfrentan las juventudes partidistas en medio de negociaciones cupulares y procesos poco transparentes en la elección de candidatos.
13) Los medios electrónicos, ya que facilitan el flujo de información y motivan a los jóvenes a expresar su aprobación o desacuerdo, comienzan a conformar un espacio primordial para hacer ciudadanía.

C. Social

14) Se lograron establecer estrategias que permiten evidenciar y hacer dialogar distintas expresiones de la participación juvenil, se pudo construir una trinchera que potencia la voz de las y los jóvenes no partidistas interesados en incidir en el desarrollo de la democracia.

V. Reflexiones finales

Las experiencias multiplican la interacción entre ciudadanos y Estado, y contribuyen así a la transformación de la cultura política. La democracia no se explica sólo por los resultados electorales, existe una den-

sa y compleja trama que se teje de manera cotidiana y que involucra a diferentes actores que confluyen en el espacio público por medio de la participación cívica, política y social. La perspectiva de género, la problemática y las reivindicaciones de los jóvenes forman parte consustancial de la construcción de una democracia de calidad. En efecto, el trabajo desarrollado por las OSC durante el proceso electoral 2011-2012 adquiere valor ya que forma parte de una difícil construcción ciudadana que tiene lugar en México desde fechas recientes.

Sin embargo, pese a los rápidos avances en el terreno de las nuevas formas de participación ciudadana, el ejercicio llevado a cabo, así como las recomendaciones de las OSC no tienen efecto vinculatorio. Ese es uno de los desafíos en el mediano plazo: lograr que los frutos de la participación se transformen en políticas públicas que posibiliten el tránsito a una sociedad más justa e igualitaria.

Para algunas comunidades y grupos sociales, la participación a través de la observación electoral es un primer ejercicio ciudadano; llega a representar el contacto inicial con la organización ciudadana y representa un ejercicio cívico fundamental y definitorio, lo cual queda en evidencia en la información aquí vertida. Cada uno de los grupos incluidos puso atención especial en diferentes ámbitos de la vida social mexicana. Por ejemplo, la necesidad de que los usos y costumbres deban ser incorporados en todo ejercicio de democratización; se trata de respetar la pluralidad y de transformar los obstáculos a la inclusión cívica desde la diferencia. En esa dirección urge la instrumentación de programas de educación cívica desde los órganos electorales, pero también desde el sistema educativo formal, destacando la perspectiva de género, jóvenes e indígenas.

Finalmente, reiteramos que la observación electoral no se limita a la jornada electoral, va desde la organización del proceso, pasando por la jornada y debe culminar con la constitución de los gobiernos y en el seguimiento y evaluación de las políticas derivadas de los compromisos de campaña.

> La calidad de un proceso electoral suele reflejar la naturaleza democrática del desempeño gubernamental en el periodo pre-electoral y puede ser un indicador importante de la naturaleza del gobierno que resulte del mismo proceso. Las habilidades y redes que se han desarrollado en la observación y monitoreo no partidario de elecciones han permitido a ciudadanas y ciudadanos alrededor del mundo no solo mantener sus actividades

permanentes de integridad electoral, sino también fortalecer y expandir sus iniciativas de monitoreo, incidencia y rendición de cuentas con el fin de promover una gobernanza democrática representativa, transparente y con rendición de cuentas.[15]

VI. Fuentes consultadas

Aguilar Villanueva, Luis F., "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2007

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 2011.

Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, *Indicadores Sociodemográficos de la población indígena 2000-2005, 2006*.

Desarrollo Género y Ciudadanía, A.C., *Informe técnico final*, abril-agosto de 2012.

Espinosa Torres, Patricia, "Dilema de las cuotas de género en México", *Gurú Político*, 28 de marzo de 2012, *http://www.gurupolitico.com/2012/03/dilema-de-las-cuotas-de-genero-en.html*

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Democrática en México, 2011-2015 (ENEC).

Gómez, Carolina, "Todos cumplieron con la cuota de género: Valdés", *La Jornada*, 6 de septiembre de 2012, p. 31, *http://www.jornada.unam.mx/2012/09/06/politica/007n3pol*.

INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2010*, tabulados generales.

Launay-Gama, Claire, "La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática? Lecciones de la experiencia colombiana", 1 de octubre de 2007, *http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-333.html*.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, Periódico Oficial núm. 57, t. CXV, 19 de noviembre de 2008, última reforma del 26 de octubre de 2012, *http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/LIPE_26OCT2012.pdf*.

[15] Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *op. cit*., p. 3.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 103-134

Pozas Horcasitas, Ricardo, "El proceso de apertura y la observación electoral en México", *Fractal Revista Trimestral*, en *www.fractal.com.mx/BVpozas.html*), cit. en *El rol de la observación electoral. La observación electoral en México*, *http://observadorelectoral.org.mx/rol.php*.

Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC).

Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas y Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, Organización de las Naciones Unidas, 3 de abril de 2012.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuotas de género en el registro de candidaturas, Expediente Sup-JDC-12624/2011, *http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones/cuotas-de-genero-en-el-registro-de-candidaturas-ex-0.*

La observación, la justicia electoral y el proceso democrático en México. Cumplimiento de la legalidad electoral

Juan Carlos **Ruiz Espíndola***

Sumario:

I. Introducción
II. Fundación Estado y Sociedad, A.C. Informe de observación electoral 2012. Síntesis de los principales temas
III. Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C. Proyecto justicia electoral 2012. Una observación a la luz de la reforma constitucional de los derechos humanos
IV. Ciudadanos en movimiento para el Desarrollo A.C. (CiudaDes)
V. El Colegio de México
VI. Universidad Autónoma de Chiapas. Diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la fiscalización electoral en México
VII. Fuentes consultadas

* Maestro en Derecho por la UNAM, especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Derecho Corporativo por la Universidad Panamericana; imparte las cátedras de Derecho Electoral y Propiedad Intelectual.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 135-152, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

Resumen:

Se expone la participación de organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación apoyadas por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012.

Se enfatizan temas y esquemas que pueden constituir propuestas de reforma al Cofipe. Para ello, se incluyen conclusiones expuestas por: 1) la Fundación Estado y Sociedad, A.C. Destaca que la relación actual del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es compleja y que para consolidar una cultura democrática en materia de las instituciones significa consolidar el pleno reconocimiento de los actores políticos; 2) la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C., refiere la responsabilidad que tienen las autoridades electorales y los partidos políticos como autores principales en el proceso electoral; 3) Ciudadanos en movimiento para el Desarrollo A.C., detectó tres rubros que impactan la legalidad electoral: campañas electorales, redes sociales y jornada electoral; 4) El Colegio de México destaca que las elecciones son cada vez más competidas, plurales y precisas, pero cada vez más sospechosas, rechazadas e impugnadas; 5) la Universidad Autónoma de Chiapas analiza el control de la financiación y el gasto político electoral.[1]

Palabras clave: derechos humanos, fiscalización, compra y coacción del voto, justicia, judicialización electoral, votaciones atípicas, topes de gastos de campaña, monitoreo de medios.

[1] Jornada Temática *Observación Electoral en México: Lecciones aprendidas y visión a futuro*, celebrada el 15 de noviembre de este año, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

I. Introducción

La síntesis que me permito desarrollar, considera entre otros ejes, las conclusiones que estimé de mayor relevancia, vertidas en la Jornada Temática *Observación Electoral en México: Lecciones aprendidas y visión a futuro*, celebrada el 15 de noviembre de este año, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Al respecto, participaron dos organizaciones de la sociedad civil, cinco instituciones académicas y centros de investigación, y un organismo internacional.

De los informes que me permití analizar, y que corresponden a la Fundación Estado y Sociedad, A.C.; la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; Ciudadanos en movimiento para el Desarrollo A.C.; El Colegio de México y la Universidad Autónoma de Chiapas, enfatizo algunos temas y esquemas que me parecen extremadamente importantes para su escrutinio público y que constituyen apartados que traen aparejada una serie de propuestas en el ámbito de la legalidad electoral, para una eventual reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Los grandes temas son, por un lado, el sentido de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aspectos sobre la judicialización de los procesos electorales, los criterios de interpretación contrapuestos, emitidos por el Instituto Federal Electoral y el máximo órgano jurisdiccional en la materia, así como las votaciones atípicas, y por otro lado, el modelo de financiamiento y procedimiento fiscalizador de los recursos de los partidos políticos, en los que se resaltan temas de precampañas y campañas, integración de informes financieros, y lo más interesante, que aún en nuestras normas no está previsto, el hecho de que la fiscalización no tenga incidencia con los resultados electorales, por lo que concluyo, resulta trascendental el que se promueva una iniciativa de ley federal de fiscalización, que sirva de base para una posible declaración de invalidez de la elección, entre otros.

También, saltan a la vista los significativos esquemas y soluciones a "problemáticas" de los procesos electorales, como lo son: hacer responsables a los candidatos por sus gastos de campaña; la impostergable tarea de crear un sistema electrónico de rendición de cuentas, así como uno de verificación contable autoaplicativo, y propiciar la

coadyuvancia de diversas autoridades en acciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Otra arista que arrojan los informes tiene que ver con la revisión de los topes de gastos de campaña y su vinculación con las causales de nulidad de la elección, así como en relación con temas tan relevantes como la individualización de las sanciones; derechos humanos, en particular el derecho a la información; encuestas; fiscalización autoaplicativa desde los informes de los partidos políticos y estrategias de fiscalización; financiamiento público; veto popular; autonomía de gestión del IFE; cuotas de género y contraloría ciudadana; en tanto cada tema corresponde a aspectos de legalidad y justicia electoral.

Por razón de método, procedo a exponer mi análisis en los términos siguientes.

II. Fundación Estado y Sociedad, A. C. Informe de observación electoral 2012. Síntesis de los principales temas

Aun cuando la relación del IFE y el TEPJF sigue siendo compleja, deben consolidar conjuntamente una cultura democrática con el pleno reconocimiento de los actores políticos en ámbitos como el de limpieza en la elección, credibilidad de los resultados electorales, imparcialidad y fortalecimiento, así como modernización del régimen electoral, que será factible solamente si hay voluntad de las élites gobernantes.

Lo anterior es así, porque aún se percibe que las decisiones de las y los consejeros electorales tienen que ver con su origen de selección y en ese sentido tienden a apoyar diversa estrategia o impulsar determinada reforma, lo mismo ocurre con los magistrados del TEPJF, ya que sus decisiones y desarrollo de sus funciones —también así lo estimo—, están orientadas por sus tendencias y lealtades a las dirigencias partidistas que los pusieron o impulsaron.

Es evidente que las élites de gobernantes que ostentan el poder, optan por mantener su control sobre los presupuestos públicos ampliando la creación de redes y organizaciones que justifiquen su actuar, no obstante que se alejen de políticas incluyentes de carácter político desde la sociedad civil y de transitar a una sociedad más democrática,

a partir de los principios de respeto y promoción de los derechos humanos, en su modalidad de derechos políticos.

El informe que se analiza, observa un renovado comportamiento de los partidos políticos ante las nuevas disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y las reformas al artículo 1o. de la CPEUM.

Al respecto, vale la pena y es procedente que las normas e instituciones se adecuen al cambio para evitar situaciones de crisis y deterioro institucional cada seis años en elecciones presidenciales, particularmente la creación de un mecanismo de investigación y análisis con la participación de organizaciones de la sociedad civil, con esquemas que incluyan: presupuesto de egresos; estudio de recursos utilizados por los partidos y candidatos, esto con el fin de que se proyecte una nueva ingeniería electoral institucional.

El pronunciamiento que abiertamente abanderó las decisiones del TEPJF consistió en proteger el régimen interno de los partidos políticos, toda vez que así lo dispone la ley vigente en un apartado específico que establece "el sistema de partidos", por lo que debe garantizarse su integridad, por ello, su intervención y forma de resolver estuvo acotada "en aquellos casos que señale estrictamente la norma o a ley".[2]

Lo anterior, se reflejó contundentemente en algunos datos contenidos en estadísticas que contemplaron el total de las sentencias emitidas por el TEPJF, y que de ese total, en aproximadamente el 85%, no se concedieron en favor del ciudadano, lo que se traduce en un franco fortalecimiento de las cúpulas partidistas y sus prácticas tradicionales del sistema de hegemonías.

A partir del análisis de algunos juicios de protección de derechos ciudadanos, a la luz de un estudio deontológico, jurisprudencial y procesal electoral, se concluye en la imperiosa necesidad de crear una visitaduría para la defensa de derechos políticos electorales, misma que por su naturaleza, debe ser adscrita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por supuesto, llevar esta figura a cada una de las comisiones en los ámbitos estatal y del Distrito Federal.

Fue evidente la práctica de conductas que violentaron el Cofipe, es por ello que las y los actores políticos y la sociedad insisten en una reforma que dote a la autoridad electoral federal de nuevas atribuciones que le permitan un mayor control del proceso electoral en ámbitos

[2] Véase artículo 27 del Cofipe.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

como la reglamentación de precampañas y campañas, y contratación de medios electrónicos para su difusión, así como el monitoreo de medios.

Para efectos de la justicia electoral, no podemos dejar de mencionar que la reforma electoral y la nueva reglamentación contempla procesos sancionadores y medidas cautelares para afrontar las violaciones al Cofipe, tratándose de propaganda en radio y televisión, y que radica en la posibilidad de suspender de manera inmediata actos que se considere vulneran las normas electorales, en términos de que la medida que se tome será preventiva en un plazo no mayor de 24 horas, y sin prejuzgar sobre la veracidad de los hechos, así también, la medida pude ser de oficio o por denuncia ante el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, ambas del IFE.[3]

Se tomó debida nota de la presentación de los procedimientos administrativos ordinarios sancionadores; especiales sancionadores, de las solicitudes de medidas cautelares, de las quejas en las que se solicitó la aplicación de medidas cautelares, y se constató la debida aplicación del derecho de réplica que el IFE introdujo en el Reglamento de Quejas para efectos de certeza jurídica, en ese tenor, es emblemático el caso de Televisión Azteca, que promovió un recurso de apelación ante el TEPJF, alegando que ni el IFE ni el TEPJF tienen facultad para aplicar de manera directa el artículo 6o. constitucional, en el cual se garantiza el derecho de réplica. Al respecto, el TEPJF resolvió y confirmó la aplicabilidad del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE para resolver esos casos.

El "blindaje" del proceso electoral frente a la situación de violencia, propició la habilidad de la autoridad electoral federal, con base en sus atribuciones, para modificar los protocolos de seguridad y garantizar la seguridad de las elecciones, con ello, las elecciones de 2012 se convirtieron en un tema de seguridad nacional.

Las fases de investigación que realizó la Fundación Estado y Sociedad, repercutieron en la necesidad de realizar modificaciones al Reglamento de Quejas y Denuncias, entre otras, cambios a la normativa sobre cómputos distritales y locales para el recuento de votos. Reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en materia electoral, tratándose de topes de gastos de precampaña y monitoreo de medios; selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas;

[3] Véase artículo 365, párrafo 4, del Cofipe.

campañas electorales; selección de candidatos de los partidos políticos con equidad de género, fiscalización de gastos de partidos políticos en periodos incluso de "intercampañas"; jornada electoral, sobre todo, lo relacionado con la compra y coacción del voto, y finalmente controversias e impugnaciones.

Las propuestas concretas que formula esta organización, se refirieron a ajustes normativos y estratégicos dentro del sistema jurídico mexicano e institucional; como propiciar una cultura en medios de comunicación; procesos jurisdiccionales y su marco organizacional electoral dentro de perspectivas teóricas de "cambio de régimen desde el autoritarismo hacia un mayor espacio de democratización no elitista o de pactos".

III. Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A. C. Proyecto justicia electoral 2012. Una observación a la luz de la reforma constitucional de los derechos humanos

El análisis se centró en la responsabilidad que tienen las autoridades electorales y los partidos políticos como actores principales en el proceso electoral, ya que ante la sociedad mexicana deben responder respecto a que las elecciones se realicen conforme a derecho, evitando en todo momento cualquier conducta antisocial que pudiera afectar su normal desarrollo.

Asimismo, el informe explica y destaca que la tarea más compleja e importante del IFE fue la de conseguir encausar la contienda en un ambiente de equidad, donde los partidos políticos y sus candidatos se condujeran con estricto apego a la legalidad; la de impulsar la propuesta política en lugar del desprestigio, vigilar y llevar a buen puerto las alianzas y pactos políticos suscritos en el marco de la ley, y "erigirse como el primer y gran responsable de éxito de la organización de la elección".

En materia de delitos electorales, el órgano con autonomía técnica, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), refrendó su colaboración con el IFE y el TEPJF, para que los procesos electorales federales se realizaran con equidad, legalidad y transparencia. Tuvo la gran tarea de velar porque las y los ciudadanos pudieran participar con libertad absoluta y los actores políticos com-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

pitieran en igualdad de condiciones. Para ello, realizó diferentes programas para prevenir que ningún servidor público se aprovechara de su condición para beneficiar o perjudicar a quienes participan como actores políticos en el proceso electoral.

Desde su concepción, el IFE tiene entre sus tareas la de organizar el proceso electoral federal, y su reto en la elección de 2012, fue recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos, no solamente en la propia institución, sino en el proceso electoral. ¿Y cómo lo logró? Garantizando que las elecciones se llevaran a cabo de manera pacífica, sin violencia. En ese sentido, se observó que en la toma de decisiones de cada etapa del proceso electoral, actuó conforme a derecho y contribuyó al "desarrollo, salud y consolidación de la democracia electoral en México".

En el tema de cuotas de género, el TEPJF manifestó que "se obtuvo una armónica composición de las normas contenida en el reglamento emitido por la autoridad electoral federal", con ello se garantizó el cumplimiento de las cuotas de género que debían satisfacer los partidos políticos al registrar sus fórmulas de candidatos, con el objetivo de "alcanzar una sociedad más igualitaria en la que hombres y mujeres tuvieran las mismas oportunidades para acceder a los cargos públicos de elección popular y de esa forma cumplir además los diversos compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano".[4]

También en el ámbito de las resoluciones emitidas por el TEPJF, es de destacarse lo sustanciado en el caso de los spots del Morena, en donde el máximo órgano jurisdiccional sentó precedente al no entrar al fondo de la resolución porque no examinó el "punto toral" de los agravios, consistente en determinar si los spots tuvieron un impacto publicitario en favor del precandidato Andrés Manuel López Obrador y si dicha publicidad pudo haber causado un rebase de los topes máximos del financiamiento de precampaña o si el mismo constituyó un acto anticipado de campaña. Se justificó indicando que el análisis le corresponde al IFE, a través de la Unidad de Fiscalización, lo que estimó constitucional y legal, atendiendo la reforma al artículo 41, base V de la CPEUM, que crea a la Unidad de Fiscalización como unidad técnica que goza de autonomía de gestión, aun cuando la Comisión

[4] El Instituto Federal Electoral, dio cuenta del cumplimiento de los artículos 219 y 220 del Cofipe, sustentado en la Convención para Erradicar todas las formas de Discriminación hacia la Mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés.

Mexicana de Derechos Humanos A.C., indicó que "es de suyo irracional y no favorece la democracia del país".

Tampoco se omite indicar que en la Jornada Temática se puntualizó en que la Unidad Técnica de Fiscalización no es supervisada ni vigilada permanentemente por los consejeros electorales del IFE, sino que éstos se enteran de cada auditoría, incluso, tan solo unos instantes antes que la opinión pública, es decir, cuando ya está definido y sin tener margen de tiempo para analizar. En ese sentido se hizo patente que debe entenderse que la autonomía técnica de esa Unidad es exclusivamente de gestión, para asuntos administrativos, ya que la Constitución no la dota de autonomía técnica como en el caso de la Contraloría General.

En el esquema de las candidaturas independientes, se analizaron diversas resoluciones del TEPJF, y se concluyó que el sistema de partidos políticos que actualmente contempla la ley para acceder a cargos de elección popular es obsoleto, ya que no contempla esta figura, lo que implica la existencia de un "monopolio en manos de los partidos políticos" y que ciudadanos apartidistas no ejercen plenamente su derecho a ser votados.[5] También en justicia cabe indicar que la Sala Superior del TEPJF estableció en algunas de sus resoluciones, la motivación que sustenta una probable reforma constitucional y legal que busque además el cumplimiento pleno y palpable de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales.

En el rubro del voto en el extranjero, se tiene claro que "el Estado mexicano debe prever un mecanismo adecuado para que todos los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero efectivamente gocen del derecho a votar", incorporar en el Cofipe un dispositivo para que los connacionales se registren desde su lugar de residencia y exista la instancia administrativa *in situ* para la obtención de la credencial de elector.

En materia de atribuciones de las principales autoridades en materia electoral, la FEPADE ha implantado programas de blindaje electoral pero únicamente encaminado a los servidores públicos, y en cuanto a la investigación y persecución de los delitos, son pocas las averiguaciones previas que se consignan y mucho menos en las que se libra orden de aprehensión. Al respecto, se estimó que debería considerarse

[5] Esta observación, se ve superada por la reciente reforma política, que incluye al artículo 35 constitucional, publicada el 12 abril de 2012, en la que se deberán considerar los extremos necesarios para hacer válidas las candidaturas independientes.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

en su ámbito de competencia, no sólo a los servidores públicos, sino a otros actores políticos, como los partidos.

El informe que se analiza, considera el aspecto de perfeccionamiento de la organización de las elecciones, y en este sentido, el IFE ha mejorado su logística para la instalación de casillas pero sigue pendiente una adecuada capacitación de los funcionarios, ya que al momento de la votación, se les presentaron algunos problemas que no sabían cómo resolver.

Como corolario se indicó en general que las resoluciones el TEPJF fueron tomadas con apego a lo establecido en las normas; los partidos políticos realizaron conductas antijurídicas, como la compra del voto y el rebase de presupuestos a las campañas; el IFE tuvo la tarea compleja e importante de lograr encausar la contienda en un ambiente de equidad, donde los partidos políticos y sus candidatos se condujeran con estricto apego a la legalidad, impulsar la propuesta política ante el desprestigio, vigilar que las alianzas y pactos políticos se encuadren en el marco de la ley.

IV. Ciudadanos en Movimiento para el Desarrollo A. C. (CiudaDes)

El informe que se estudia da cuenta de las campañas electorales, redes sociales y jornada electoral, y cómo impactan en la legalidad electoral. Se identificaron las estrategias de campaña de los candidatos presidenciales a través de su presencia en medios de comunicación; se conocieron las manifestaciones de candidatos y sociedad en las redes sociales e Internet y el desarrollo de la jornada en términos de la actuación de la autoridad electoral, partidos políticos y ciudadanía.

El análisis arrojó que en general persiste la desconfianza en el tema del marketing político, porque torna a las campañas y sus mensajes como algo sintético, con simplificación de ideas y contenidos, pero al final, esta herramienta puede explicar por qué el triunfo de un determinado candidato y cuál fue el mensaje que mejor impacto provocó en el electorado.

Durante la jornada electoral, se concluye que hubo descalificaciones y cuestionamientos por "supuestas" malas conductas institucionales, civiles y mediáticas. Se dieron múltiples denuncias por irregularida-

des, las más recurrentes se refirieron a la compra de votos, pero también las hubo por robos con violencia de urnas, así como por agresiones contra ciudadanos de las diferentes fórmulas y por manipulación indebida de papelería electoral por presuntos operadores, aun cuando el IFE no reportó estos hechos de violencia.

Por otro lado, indica que la elección tuvo una notable virtud: la alta participación ciudadana y el resurgimiento de un interés cívico que restableció el vínculo con las urnas y con la política en general de grandes sectores de la ciudadanía. Independientemente de las provocaciones y descalificaciones que se dieron tanto en la campaña como en la jornada electoral, entre los partidos y candidatos, incluso entre las diferentes instancias del gobierno, los ciudadanos no participaron en ellas, asumiendo una actitud de interés que se tradujo en una alta participación.

En materia de denuncias públicas de supuesta compra de votos, destaca el informe, que no pudieron ser documentadas en términos de ley. En general una "jornada tranquila", con incidentes que no cambian el resultado de la elección.

El informe aporta una relación con los puntos positivos y negativos del proceso electoral, los positivos fueron que se instalaron prácticamente todas las casillas electorales, en cambio, los negativos tuvieron que ver con la falta de coordinación entre el IFE y los órganos electorales locales con elecciones concurrentes; reiteradas denuncias por rebase de topes de campaña; problemas de organización para la acreditación de observadores electorales y litigios mediáticos de situaciones que debieron ser resueltas en los órganos jurisdiccionales.

V. El Colegio de México

1. ¿Inconsistencias, o irregularidades? La calidad de las elecciones de 2012 a la luz de la estadística y geografía de los resultados, así como de la dinámica de las impugnaciones y conflictos (pos-) electorales

El análisis del informe de mérito, cita textualmente que:

> ... La evaluación de la calidad y la percepción de la legitimidad de las elecciones fueron, de suyo, paradójicas. Muchos mexicanos dudan hoy en

día de la calidad de sus procesos electorales, cuestionan abiertamente su elevado costo y manifiestan públicamente sus reservas sobre la confiabilidad de sus resultados. La percepción no solamente se da entre los sectores más desinformados y despolitizados de la ciudadanía, está compartida por segmentos de las élites políticas económicas y culturales del país.

Se trató de una elección competida y plural, con resultados técnicamente precisos y confiables, pero que fueron rechazados por el candidato que alcanzó el segundo lugar, dándoles un importante déficit de legitimidad.

El informe arroja un comparativo interesante al indicar que mientras que en la elección de 2006, la Coalición por el Bien de Todos solicitaba la reparación de irregularidades precisas relacionadas con el cómputo de los sufragios, en 2012 el juicio de inconformidad presentado por el Movimiento Progresista exigió directamente la anulación de toda la elección presidencial. Pese a que dicho juicio de inconformidad se enfocó en una impugnación mucho más amplia de la inequidad de las elecciones para demostrar su invalidez constitucional, éste también cuestiona la certeza del escrutinio de los votos, asumiendo y sugiriendo que las incongruencias registradas en numerosas actas de casilla contribuyeron a comprobar la irregularidad de los comicios presidenciales.

La calidad técnica de las elecciones partió de premisas y cuestionamientos muy puntuales, relativos al registro de diferencias importantes entre las listas nominales del PREP y del Cómputo Distrital; efectos políticos concretos de las votaciones atípicas registradas en bases de datos; recuento realizado por el IFE en más de 78 000 casillas; diferencias observadas entre los totales de votos en las elecciones para presidente, senadores y diputados, y el incremento "anormal y sospechoso" de la lista nominal en casillas rurales. Al respecto, coexisten y se enfrentan dos visiones radicalmente opuestas sobre la calidad técnica de las elecciones, los comicios se llevan a cabo en condiciones ideales, y en ellos cada sufragio se cuenta y se registra con precisión, y un segundo sector desconfía profunda y obstinadamente de los procesos electorales y los imagina como "cochineros" plagados de errores e irregularidades.

No todas las inconsistencias se deben a actos dolosos para alterar los resultados, el análisis de los datos desagregados en el nivel de las casillas arrojó un número importante de anomalías sin que afectaran

de forma significativa y determinante los porcentajes obtenidos por las distintas fuerzas partidistas. Diversos errores también pueden ocurrir a lo largo de la jornada electoral y ser ocasionados por los mismos votantes, pero muchas veces subsanados o compensados en cuanto los resultados son agregados a nivel seccional, distrital, estatal y federal. En resumen, resulta estimable e inevitable que en el proceso se cometan errores humanos.

Los esquemas de inconsistencias e irregularidades se asociaron exclusivamente con errores humanos, tratándose de las primeras, y las segundas definitivamente remiten a manipulaciones deliberadas y proscritas en vistas de alterar los resultados.

Definitivamente las inconsistencias señaladas por el movimiento progresista no derivaron necesariamente en irregularidades manifiestas ni en actos dolosos de manipulación fraudulenta. En esta elección, las casillas con comportamientos sospechosos no solamente se redujeron drásticamente, sino que dejaron de producirse sistemáticamente.

También se analizaron errores que sí podrían relacionarse con actos fraudulentos como lo fueron el relleno de urnas y las "casillas zapato", en las que todos los votos válidos benefician al mismo partido político; cuando el número de boletas anuladas es superior al número de votos con el que el partido más votado aventaja a la segunda fuerza.

Una de las características de las elecciones en México de 2102, fue el significativo incremento en la utilización de los diversos recursos que prevé la ley para impugnar algún proceso de la elección y en su conjunto. Todos los actores optaron por el camino establecido por la ley para resolver las diferencias.

En ese tenor, los recursos interpuestos antes de la jornada electoral sentaron precedentes importantes para el TEPJF, los dos temas fundamentales fueron: la distribución de los tiempos en radio y televisión para los partidos y coaliciones, y los temas relacionados con los procedimientos electorales en materia de la legitimidad de las autoridades electorales locales y distritales.

En la resolución del "recurso madre",[6] para declarar infundados los agravios, el TEPJF debía entrar al fondo del análisis en cada caso, así lo hizo y así lo manifestaron los magistrados:

[6] Denominación que se le otorgó a la impugnación hecha valer por la Coalición Movimiento Progresista.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

a) La coalición no acreditó sus pretensiones concretándose a formular cuestiones subjetivas, carente de sustento legal y probatorio.
b) Reiteró su posición sobre la falta de elementos probatorios idóneos que pudieran establecer la compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral, mediante la entrega de beneficios diversos a la población en general, pero en especial en las zonas más pobres del país.
c) Concluye contundentemente que los resultados de la elección presidencial no carecen de certeza y que las diferencias de que se duele la coalición quejosa, son producto, o de las características mismas del proceso electoral o de errores menores que fueron analizados en extenso, sin que hubiera base para dar crédito a la queja generalizada que formuló la Coalición Movimiento Progresista.

Todo el sistema mexicano está diseñado para que las elecciones sean impugnadas jurídicamente. En efecto, mucho de lo que se impugnó tiene que ver con la materia de controversia y objetivo del actor quejoso. La percepción de que la democracia mexicana, a pesar de todo, requiere de más y más ajustes, no desaparecerá por lo que haya dicho el TEPJF, eso no habría ocurrido bajo ningún escenario, incluso el de la nulidad de la elección, en ese sentido, además de realizar reformas que, en efecto mejoren el desempeño de las autoridades, de los partidos y de los candidatos, también es necesario desestimular la impugnación como un mecanismo políticamente correcto para las clientelas de cada candidato y partido.

VI. Universidad Autónoma de Chiapas. Diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la fiscalización electoral en México

El informe técnico que se estudia, versó sobre el control del financiamiento y el gasto político electoral, con aristas como la sospecha del uso indiscriminado de recursos financieros de dudosa procedencia, que han estado presentes en diversos procesos electorales de México. En ese sentido, la discusión nacional e internacional sobre la relación entre el dinero y la democracia electoral:

> Se ha agudizado con el fortalecimiento de los poderes fácticos con amplio margen de financiamiento que superan la capacidad del Estado en muchos países, y que están desafiando la transparencia y equidad de sus procesos electorales, como el crimen organizado o los grandes emporios económicos nacionales y transnacionales.

Al respecto, se propone realzar esfuerzos regulatorios para garantizar las condiciones de equidad de la competencia electoral, propiciar la transparencia de los gobiernos electos y fortalecer la confianza ciudadana. Es impostergable crear los mecanismos efectivos para prevenir el financiamiento ilegal, para detectarlo y sancionarlo, así como llevar a cabo una función fiscalizadora eficiente y oportuna; contar con un marco regulatorio claro y transparente que castigue la conducta ilícita, y promover la profesionalización de los servidores que administran los recursos públicos.

Se pone de manifiesto que la Unidad de Fiscalización del IFE tiene como debilidad no contar con una estructura propia desconcentrada, y hoy por hoy, requiere de la colaboración de las juntas ejecutivas locales y distritales en actividades procedimentales como las notificaciones, requerimientos de información y de seguimiento. Pero tuvo la fortaleza de haber recuperado el secreto profesional, lo que se traduce en una consecuencia lógica de la diligencia y responsabilidad con que se desarrollan las modernas técnicas de auditoría.

Se destacan esquemas muy específicos y de los cuales también se aportan conclusiones, hallazgos y recomendaciones puntuales, mismas que en seguida se relacionan, aun cuando existe un gran avance en materia de fiscalización, y algunas de estas recomendaciones han sido superadas por la reforma constitucional, como se puede apreciar en los artículos 77, 79, 81, 84 y 85 del Cofipe:

a) Establecimiento de reglas de financiamiento. El financiamiento electoral constituye el medio indispensable para la consolidación de cualquier democracia; el modelo mixto adoptado por México requiere regulaciones específicas para su cumplimiento eficaz, como el replanteamiento de los topes de financiamiento privado; es necesario regular el financiamiento electoral y el nivel de especificidad para minimizar riesgos de corrupción. El control del financiamiento electoral en México encuentra su principal desafío en la tendencia partidista de no reportar las cuantiosas apor-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

taciones privadas que recaban durante las campañas. La agenda para el mejoramiento del control y una mayor transparencia de la financiación electoral en México, pasa por la revisión de las reglas restrictivas del financiamiento privado, a través de medidas realistas y procesos de transparencia en los ingresos de los partidos políticos y candidatos, para lograr mayores condiciones de igualdad de oportunidades inhibiendo la corrupción.

b) Establecimiento de reglas de gasto electoral. Se requiere de regulación tanto de ingreso como de egreso y establecimiento de topes y restricciones de gasto para generar igualdad de oportunidades, control de gasto y prevenir financiamiento ilegal.
c) Planeación del programa de fiscalización. La planeación debe contemplar los objetivos de la revisión, la evaluación de riesgos, el alcance de la auditoría, los rubros a revisar, la metodología y los procedimientos, y definir a los profesionistas que intervengan.
d) Desarrollo y ejecución *ex post*. El problema de que la fiscalización inicie una vez que los partidos políticos presentan sus informes financieros, es que los plazos de su presentación son extensos, por lo que la fiscalización se retrasa.
e) Desahogo de procedimientos de revisión de informes financieros y auditoría contable a los controles internos partidistas. Los partidos deben adoptar un sistema contable para registros, clasificación y resumen de las operaciones que servirán de base para interpretar los resultados de sus operaciones de ingresos y egresos.
f) Acompañamiento de controles indirectos con el objetivo de verificar la información reportada, que se desarrollan concurrentemente a las campañas o durante el proceso de revisión de los informes. Son procedimientos necesarios toda vez que en la auditoría a las finanzas formales se puede detectar si un partido utilizó con apego a derecho los recursos que declaró haber recibido.
g) Incorporación de instrumentos de investigación con el objetivo de poder ampliar la información cuando sea necesario. Uno de los principales instrumentos de investigación, es la obligación de personas físicas y morales de atender los requerimientos de información. Un instrumento complementario es solicitar a la autoridad hacendaria para que realice una auditoría a determinada persona física o moral, de modo que pueda hacerse de mayores elementos para conocer la verdad sobre un hecho opaco.

h) Presentación de un informe final de resultados, con conclusiones y recomendaciones. El objetivo es dar seguimiento a efecto de verificar correcciones, prevenciones y establecimiento de medidas cautelares. Debe estar apoyado en una metodología soportada por el uso de las mejores prácticas administrativas y tecnológicas.
i) Reconocimiento de un periodo de solventación de las observaciones emitidas.
j) Establecimiento de un régimen sancionador. La principal debilidad del régimen de sanciones en México parece derivarse de la imposibilidad por parte de la autoridad para sancionar con la nulidad de la elección en caso de violaciones graves, como sería el caso del determinante rebase a los topes de gasto establecidos en una campaña. Dentro de las acciones pendientes se encuentra la exploración de otros factores que influyen en la debilidad del régimen sancionador que acompaña a los procedimientos de fiscalización, como la naturaleza del propio IFE o ente fiscalizador.

A manera de conclusión:

Los análisis dan cuenta de los temas a trabajarse en una reforma constitucional y legal, no obstante, algunos de los informes reportan reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, como sería la relativa a candidaturas independientes, así como el avance que se da en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Debe analizarse la responsabilidad que tienen los partidos políticos nacionales en el desarrollo adecuado de la democracia mexicana, para exhibir una responsabilidad no sesgada exclusivamente hacia las autoridades electorales observadas. De esta forma se garantizaría la protección y defensa de los derechos humanos políticos. Es indudable que las resoluciones de las autoridades electorales, el IFE y el TEPJF, son un insumo importante y palpable para emprender esa tarea.

"No se puede hablar de una buena elección si no existe una buena administración",[7] en efecto, hoy por hoy el IFE desarrolla la función constitucional y legal de organizar las elecciones federales que va, necesariamente, aparejada con el proceso de legitimación de las mismas; es por esto que los insumos arrojados en los informes deben ser con-

[7] Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP, 2011.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 135-152

siderados "focos" de atención política, dadas las experiencias que se dieron en el proceso, especialmente cuando se trata de disolver cualquier duda respecto de su confiabilidad, de manera que la sociedad recupere esta confianza que fue mermada por elecciones pasadas, en particular la de 2006.

El derecho no es estático y menos cuando se trata del derecho electoral, en ese sentido, definitivamente es oportuno, constitucional, legal y procesalmente, dar preeminencia al IFE, y propiciar las más amplias iniciativas de reforma para incorporar cambios pertinentes y profundos al diseño de este organismo electoral federal, con matices que impliquen: desempeñar con más independencia su función; mejorar sus funciones administrativas, incluso, agregaría, constituirla en la institución nacional que organice también las elecciones locales.

VII. Fuentes consultadas

Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP, A.C., 2011.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007, 14 de enero de 2008, 10 de junio de 2011.

Jornada Temática *Observación Electoral en México: Lecciones aprendidas y visión a futuro*, celebrada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México el 15 de noviembre de este año.

Estudios especializados de la observación electoral 2012. Hallazgos, conclusiones y propuestas

Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral

Jorge **Alcocer Villanueva***

Sumario:

I. Marco jurídico
II. Interpretación judicial de las normas reguladoras del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral (estudio de sentencias relevantes y jurisprudencia del TEPJF)
III. Sistema integral de administración de los tiempos del Estado
IV. Entrevistas realizadas a actores clave en el diseño e implementación de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de radio y televisión
V. La polémica en torno a la reforma

* Licenciado y maestro en Economía por la UNAM; actualmente es coordinador general del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. (CEPNA), y director general de la revista mensual *Voz y Voto*.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 155-174, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 155-174

Resumen:

El artículo que se presenta está basado en el informe de observación electoral que el CEPNA elaboró para el PNUD, producto del esfuerzo de estudio y análisis desarrollado desde la aprobación y promulgación de la reforma electoral de 2007-2008, aunque su objetivo principal ha sido la evaluación del modelo de acceso a radio y televisión durante los procesos electorales que tuvieron lugar desde finales de 2011 hasta la jornada del 1o. de julio de 2012.

Se detallan las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, acuerdos y sentencias en materia de acceso a radio y televisión con fines electorales. Se analizan los principales criterios de la Sala Superior del TEPJF sobre diversos temas: administración de tiempos del Estado en radio y televisión por parte del IFE, procedimientos sancionadores especiales, difusión de actividades de los servidores públicos, realización y difusión en medios electrónicos de los debates de precandidatos y candidatos presidenciales, suspensión de la propaganda gubernamental; también aspectos del Sistema integral de administración de los tiempos del Estado, y resultados de las entrevistas realizadas a legisladores y dirigentes partidistas sobre el tema de radio y televisión, entre otros.

Palabras clave: modelo de acceso a radio y televisión, tiempos del Estado, reforma electoral, monitoreo, Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado, libertad de expresión.

I. Marco jurídico

Las normas constitucionales, legales y reglamentarias, los acuerdos relativos a los procedimientos especiales sancionadores, así como las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los juicios relativos al modelo, constituyeron el primer ámbito de atención del estudio. Para tal fin, la investigación se organizó conforme al esquema presentado al PNUD en abril de 2012.

En primera instancia, y de manera interrelacionada, se estudiaron las normas del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en particular lo relativo al acceso a radio y televisión, así como su desarrollo en la ley secundaria, es decir, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con el objetivo de establecer su idoneidad en una elección de ámbito general, como la celebrada en 2011-2012, así como en su aplicación en los procesos electorales locales concurrentes celebrados en ese mismo periodo.

Con base en fuentes de naturaleza legislativa y para entender el sentido de las normas, es imprescindible remitirse a las iniciativas de reforma que les dieron origen, a los dictámenes aprobados en las comisiones del Congreso y, finalmente, al debate en el pleno de cada Cámara. Asimismo, se tomaron en cuenta diversos ensayos de análisis de la normatividad electoral aprobada entre 2007 y 2008 que han publicado juristas y especialistas en materia electoral, así como las sentencias que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió con motivo de las impugnaciones de que fueron objeto tanto la reforma constitucional como la del Cofipe.

En lo que hace al texto constitucional (artículo 41), el estudio tuvo como principal propósito determinar si las normas relativas al modelo de acceso a radio y televisión con fines electorales guardan congruencia interna, permitieron su desarrollo en la ley secundaria (Cofipe) y posibilitaron la eficaz administración de los tiempos del Estado en dichos medios durante los procesos electorales celebrados desde su promulgación, con especial atención en la experiencia cursada en el proceso electoral federal de 2011-2012 y en los procesos locales concurrentes.

El poder reformador de la Constitución decidió establecer en el texto de la carta magna una regulación detallada para el nuevo modelo de acceso a radio y televisión. Bajo el principio de que lo "escrito en la Constitución no puede ser inconstitucional", en 2007 se decidió introducir en la base III del artículo 41 de la carta magna, normas tan detalladas como la relativa a los minutos que estarían a disposición del Instituto Federal Electoral (IFE) para fines electorales, y su forma de distribución entre partidos políticos y autoridades electorales, para las diferentes etapas de los procesos comiciales. Fue una solución "heterodoxa" para muchos juristas, pero acertada para quienes consideran que esa fue la mejor manera de "blindar" el modelo.

Es dable afirmar que en la historia constitucional de México, desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución de 1917, ninguna reforma ha suscitado tantas polémicas e impugnaciones como las que motivó el texto del artículo 41 promulgado en noviembre de 2007. Fue provechoso que se produjeran tales cuestionamientos, sobre todo porque tocaron un asunto crucial: la libertad de expresión. Los impugnadores de la reforma sostuvieron que había una "grave vulneración de la libertad de expresión", ya que el texto constitucional prohíbe a cualquier persona comprar tiempo en radio y televisión con fines de propaganda electoral. Ese fue el asunto toral de la querella en los medios, y también ante los jueces constitucionales.

Si bien la polémica prosigue, e incluso algunos ciudadanos han acudido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para impugnar las normas referidas, lo cierto es que ahora hay una verdad jurídica, determinada por el pleno de la Suprema Corte, en el sentido de que no hay tal vulneración a la libertad de expresión, esa sentencia dotó al texto constitucional bajo estudio de una fortaleza que es la mejor base para su continuidad, fortalecimiento y consolidación. Al sostener lo anterior, no es la pretensión negar los errores y omisiones del texto del artículo 41 constitucional que el estudio encuentra y reporta, sino solamente dejar sentado que su eventual cambio tendría que obedecer, creemos, al claro propósito de fortalecer y consolidar lo ya alcanzado, al mismo tiempo que se corrijan efectos imprevistos y no deseados, en especial el fenómeno conocido como "spotización" que la ley secundaria (Cofipe) y las disposiciones reglamentarias emitidas por el Consejo General del IFE agravaron.

Para hacer posible, con una base constitucional, la modificación del uso de los tiempos del Estado por los partidos políticos, y con el fin de

superar ese negativo fenómeno, la reforma del artículo 41 sería deseable, siempre y cuando no sea el pretexto para dar paso a cambios que impliquen una abierta contrarreforma, como el regreso a la situación previa a 2007. Debido a esa prevención, se expone la opción de una reforma en el Cofipe para atender y corregir la llamada "spotización", pues nuestra conclusión en cuanto a las normas constitucionales estudiadas, es que la experiencia (2008-2012) ha acreditado su pertinencia, solidez y eficacia. A ello contribuyeron las sentencias del pleno de la SCJN y las interpretaciones emitidas, en varias de sus sentencias, por la Sala Superior del TEPJF. Los mayores problemas que nuestro estudio encontró en la normatividad legal, y que afectan negativamente la operación del modelo, están ubicados en el Cofipe.

Uno de los mayores hallazgos de nuestro estudio es la posibilidad, jurídica y operativa, de introducir cambios radicales en el formato (minutos de duración) de los mensajes en radio y televisión de partidos políticos y autoridades electorales, sin que eso requiera reformar la Constitución. Para tal propósito, como se explica, sería necesario establecer en el Cofipe la existencia y obligada utilización por los partidos políticos de mensajes de entre tres y cinco minutos continuos, en que los candidatos, ya sean presidenciales o al Congreso, expongan sus propuestas programáticas. Para tal propósito, la norma legal establecería la compactación de los minutos finales de cada hora con los primeros de la hora inmediata siguiente, tal como han venido haciendo los concesionarios y permisionarios desde 2009, con la validación de la Sala Superior del TEPJF.

En lo relativo al IFE, se exploran diversas opciones para corregir el indeseado efecto que produce la interpretación reglamentaria por la cual sólo el Instituto, y por su conducto otras autoridades electorales, puede utilizar el tiempo de radio y televisión no asignado a los partidos políticos durante los procesos electorales. Aun cuando esa interpretación se mantuviera, es conveniente sustentarla desde la norma legal, así como explorar el uso del tiempo de autoridades electorales en formatos diferentes a los mensajes de 30 segundos, que agudizan la saturación de radioescuchas y televidentes y, durante la etapa de precampañas, opacan los mensajes emitidos por los partidos políticos.

En lo que se refiere al ámbito reglamentario, se sostiene que es la necesidad de que el Poder Legislativo lleve a la ley, o corrija, las disposiciones sustantivas que el Consejo General del IFE introdujo en el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión y en otros acuerdos o

lineamientos en la misma materia, ya fuera para subsanar omisiones legislativas, o para interpretar las normas legales cuando, a su juicio, éstas son confusas o insuficientes. La cuestión desborda los límites de nuestro estudio, pero es evidente que en materia reglamentaria, desde hace varios años y en múltiples cuestiones, el Consejo General del IFE ha venido incurriendo en la indebida práctica de suplir, corregir o subsanar temas y asuntos en que los legisladores, por acción u omisión, pusieron límites a las autoridades electorales.

Para el fortalecimiento y consolidación del modelo de acceso a radio y televisión es recomendable que todos sus aspectos sustantivos queden establecidos en el Cofipe, de tal forma que la facultad reglamentaria del Consejo General del IFE se circunscriba a establecer el modo y tiempo en que la norma legal será cumplida.

En lo que se refiere al análisis de los procedimientos especiales sancionadores relativos a radio y televisión (2011-2012), encontramos que la causa más frecuente para su interposición se refiere al contenido de los mensajes partidistas, en relación con la norma constitucional y del Cofipe que obliga a los partidos políticos a abstenerse, en su propaganda política o electoral (de cualquier tipo), de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. La primera parte de la norma constitucional ("denigrar") ha dado lugar al abuso en la presentación de quejas partidistas, que deben ser resueltas con las normas y tiempos del procedimiento especial sancionador y que, en la mayoría de los casos, conducen a juicios ante la Sala Superior del TEPJF. Por tal motivo, diversos especialistas han propuesto suprimir esa parte de la norma legal y dejar solamente la protección a las personas, en el sentido de sancionar la calumnia. Otras voces se pronuncian por establecer criterios legales detallados para ambas previsiones (denigración y calumnia), de tal forma que se reduzca el margen de discrecionalidad con el que han venido resolviendo este asunto tanto los consejeros electorales del IFE como los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

En cuanto a la pertinencia de trasladar a las salas regionales y Superior del TEPJF las facultades que hoy tiene el IFE en materia de procedimientos sancionadores, nuestra conclusión es que ello ocasionaría mayores problemas y conflictos, al otorgar a la autoridad jurisdiccional facultades de naturaleza administrativa y al propiciar la inevitable judicialización de todas las quejas por violaciones administrativas al marco legal electoral.

II. La interpretación judicial de las normas reguladoras del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral (estudio de sentencias relevantes y jurisprudencia del TEPJF)

En este apartado se exponen los resultados del análisis de los principales criterios establecidos por la Sala Superior del TEPJF en materia de administración de los tiempos del Estado en radio y televisión por el IFE y en lo relativo al acceso de partidos políticos y autoridades electorales a dichos tiempos.

En el sistema electoral mexicano, desde la reforma de 1996 el Tribunal Electoral fue dotado de facultades amplísimas con el fin de "garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales". En uso de esas facultades, el TEPJF, especialmente su Sala Superior, ha realizado tanto el control de constitucionalidad sobre los actos y resoluciones del IFE y de otras autoridades, en lo que hace a la operación del modelo de acceso a radio y televisión en materia político-electoral, como la interpretación de diversas normas legales, e incluso constitucionales, cuando lo consideró necesario para despejar dudas sobre la norma, o para suplir deficiencias u omisiones de la ley.

En general, de nuestro estudio se desprende que las sentencias, tesis y jurisprudencia emitidas por la Sala Superior del TEPJF han sido positivas para la adecuada instrumentación del modelo y han fortalecido las capacidades del IFE en este ámbito. Sobre el particular, baste citar los criterios sostenidos sobre el carácter del IFE como autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión con fines electorales; los límites de la facultad reglamentaria del Consejo General del IFE, que en ningún caso puede ir más allá ni contrariar el sentido de la legislación que se pretende reglamentar; la distribución de competencias entre el IFE y las autoridades locales para la imposición de sanciones administrativas por infracciones cometidas en radio y televisión; la prohibición de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión con fines de propaganda político-electoral, la cual no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial; la necesaria distinción entre censura previa y la exclusión de mensajes y programas ilícitos por parte de los concesionarios y permisionarios; la obligación que todos los concesionarios y

permisionarios de radio y televisión tienen de transmitir las pautas de propaganda electoral, con independencia de su naturaleza o del tipo de programación que transmitan, entre otros.

Sin embargo, en algunos casos la Sala Superior del TEPJF, con el propósito de integrar o de colmar supuestas o reales lagunas u omisiones de la ley, ha incurrido en interpretaciones que se apartan tanto de la letra de la norma, como de la intención que subyace en su aprobación por el Poder Legislativo federal. Tal es el caso de la interpretación que la Sala Superior decidió para la aplicación de los procedimientos sancionadores especiales fuera de los periodos electorales; para la asignación de tiempo de radio y televisión a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos locales, y de las contradictorias sentencias relativas a la aplicación de medidas cautelares para la suspensión de mensajes de partidos políticos en radio y televisión.

En un tema en que el Tribunal parece haber abandonado su papel de garante de la Constitución y la ley, la Sala Superior consideró que la difusión de los informes de actividades de los servidores públicos a través de promocionales en radio y televisión no constituye una infracción legal, cuando se trata de informes de los legisladores federales (caso del Partido Verde Ecologista de México), a través de promocionales de radio y televisión, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, pues al no constituir propaganda electoral, según el Tribunal, es una conducta lícita. Cabe dejar asentado que, conforme a la evaluación de la aplicación del modelo de acceso a radio y televisión, que es objeto de este estudio, las sentencias del TEPJF a que hemos aludido no tuvieron mayor impacto en ese ámbito, aunque sí ocasionaron polémicas y debates a lo largo del proceso electoral de 2011-2012.

Así sucedió con las sentencias relativas a la realización y difusión en los medios electrónicos de los debates entre precandidatos y candidatos presidenciales, y otros candidatos a diversos cargos de representación popular, caso en que las contradictorias sentencias de la Sala Superior dieron pie a una nueva campaña mediática contra la reforma electoral de 2007-2008, particularmente, contra las reglas de operación del modelo. Con el fin de evitar la repetición de polémicas estériles, es conveniente que el Poder Legislativo federal deje establecidos en la ley los criterios rectores a que deberá sujetarse la realización y difusión en radio y televisión de debates diferentes a los que ya regula el Cofipe.

En lo que concierne a la suspensión de la propaganda gubernamental en las campañas electorales, la Sala Superior del TEPJF enmendó su criterio original, establecido a través de jurisprudencia, en el sentido de que tal suspensión debía ocurrir desde el inicio de las precampañas; esa interpretación contrariaba flagrantemente la norma constitucional que determina el plazo durante el cual no se podrá difundir esa propaganda, que comprende desde el inicio de las campañas hasta la conclusión de la jornada electoral, por lo que la Sala Superior debió dejar sin efecto la mencionada jurisprudencia.

Un aspecto también opinable es la amplitud de criterio con el que las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, han establecido excepciones a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, que en rigor debe constreñirse a la información de las propias autoridades electorales, servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. En este sentido el TEPJF ha sostenido que, durante las campañas, es lícita la difusión de propaganda de una serie de entes gubernamentales que nada tienen que ver con las materias exceptuadas en la Constitución, en virtud de laxas interpretaciones de los conceptos de educación y salud.

En una primera conclusión, cabe resaltar la heterogeneidad de criterios de las autoridades electorales, tanto del IFE como del TEPJF, en este asunto, como la proliferación de solicitudes de excepción interpuestas por las dependencias del gobierno federal, en abierta intención de cometer fraude a la ley, como terminó sucediendo. En todo caso, la experiencia jurisdiccional cursada en el proceso electoral de 2011-2012 entrega un valioso acervo de criterios interpretativos que deberán tomarse en cuenta para futuras modificaciones a la normatividad constitucional y legal por las instancias competentes.

Como corolario de lo expuesto consideramos necesario establecer en la norma legal los criterios y reglas que regirán en el futuro aquellos asuntos de acceso a radio y televisión en que se ha acreditado defecto u omisión; ello redundará en un mejor desempeño de las autoridades electorales y en una mayor certeza para los partidos políticos, sus candidatos, los demás sujetos regulados y la sociedad en general.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 155-174

III. Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE)

1. Verificación

El SIATE consiste en un sistema de procedimientos y tecnología usados para digitalizar, almacenar, realizar búsquedas, enviar a cualquier usuario los materiales y archivos que se le solicitan; editar, calificar y catalogar los promocionales (mensajes de radio y televisión) que son entregados a las áreas responsables del IFE, además de comprobar la correcta transmisión y entrada al aire, conforme a las pautas previamente aprobadas, de los promocionales de audio y video. Para tales fines, el SIATE cuenta con cuatro subsistemas estratégicos: el subsistema de ingesta y catalogación de materiales, el subsistema de pautas, el subsistema de transmisión de materiales, y el subsistema de verificación y monitoreo. La infraestructura tecnológica definida para el SIATE está concebida para la generación de pautas de radio y televisión y la vinculación con cada uno de los espacios a que tienen derecho tanto los partidos políticos como las autoridades electorales en cada una de las estaciones de radio y canales de televisión del país. Además, se encarga de seleccionar los receptores para recibir y grabar material y así enviarles los promocionales por satélite o por Internet. A través del Centro Nacional de Control y Monitoreo (Cenacom), que tiene como funciones la generación y distribución de huellas acústicas, la interconexión, distribución y consolidación de datos, con acceso a grabaciones de radio y televisión, se distribuye a los Centros de Verificación y Monitoreo (Cevem) toda la información correspondiente a las pautas y huellas acústicas generadas, con la finalidad de detectar, sistematizar, integrar reportes sobre los promocionales, comparar la pauta notificada con la transmitida y elaborar tablas y gráficas de la información.

Durante el proceso electoral de 2011-2012, en ningún momento el Sistema se vio comprometido por volumen de trabajo, ya que el número de promocionales para calificación técnica llegó, tan solo, a 4200 hasta el 18 de junio de 2012, fecha en que se cumplió la última entrega de materiales audiovisuales para su envío a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Lo anterior significó que nunca se

rebasó la capacidad máxima de análisis, que es de 200 promocionales por día, lo que da cuenta del exceso de capacidad instalada en el Sistema. Los resultados señalan que el SIATE tuvo la capacidad de verificar un 97% de los promocionales pautados, y de reprogramar el resto para dar cumplimiento cabal a lo pautado. Las principales preocupaciones residen, primero, en el formato de spot, que hasta ahora ha sido el único modo de mensaje tanto de los partidos como de las autoridades electorales, sin abrir espacio a nuevos formatos de comunicación, y segundo, en la apropiación excesiva del tiempo de Estado que el IFE destina a sus propios fines y a los de otras autoridades comiciales. En todo caso, la consolidación del modelo de comunicación político-electoral supondrá, necesariamente, un análisis del SIATE y su utilización más allá de procesos electorales. En total el IFE pautó 43.7 millones de promocionales en el proceso electoral federal de 2011-2012, de éstos, 51% correspondió a los partidos políticos y el resto, a las autoridades electorales. A los partidos políticos en el ámbito federal les correspondió 88% del tiempo disponible para los partidos, mientras que las autoridades federales dispusieron del 79% del tiempo correspondiente a las autoridades.

Tabla 1
Promocionales pautados por el IFE
en el proceso electoral de 2011-2012

Etapa	*Partidos*		*Autoridades*		*Total*
	Federales	*Locales*	*Federales*	*Locales*	
Precampañas	4 779 157	250 634	6 568 141	1 746 915	13 344 847
Intercampañas	0	387 419	7 175 327	1 980 947	9 543 693
Campañas	15 061 774	1 994 049	2 353 406	571 506	19 980 735
Veda	0	0	686 165	201 053	887 218
Total	19 840 931	2 632 102	16 783 039	4 500 421	43 756 493

Fuente: elaboración propia a partir de IFE.

Es indudable que se trata de un número abultado de spots, más de 43 millones, lo que si bien facilita el contacto de la ciudadanía con el proceso electoral, también puede generar rendimientos decrecientes o negativos, dada la cantidad de mensajes.

Asimismo, un pautado de varios miles de mensajes para más de 2300 emisoras de radio y televisión en el país genera, de forma natural, sobrecargas de un procedimiento que podría volverse más eficiente con un modelo menos concentrado en los promocionales y más proclive a otro tipo de contenidos. Debe reconocerse en primer lugar la capacidad institucional del IFE para cumplir con puntualidad una tarea compleja que operó en tiempos fatales. Una de las complicaciones del pautado surge de la existencia de calendarios diferentes en lo que toca a los periodos de precampaña, intercampaña y campaña entre las entidades que tienen procesos electorales locales y la federación. La positiva concurrencia entre fechas de elección debería ser fortalecida con la plena sincronía entre los calendarios electorales, federales y locales, cuando estos últimos son concurrentes.

Por otra parte, el IFE otorga tiempo a las autoridades electorales locales para acceder a la radio y la televisión con independencia de si hay proceso electoral local o no. Es un contrasentido que deberá corregirse en la legislación. En la misma dirección, ha de definirse si tiene sentido que durante los procesos electorales todo el tiempo del Estado corresponda al IFE y a los partidos, como ha interpretado el propio Instituto, o si éste es el administrador del tiempo del Estado y dentro de los 48 minutos diarios pueden insertarse, por ejemplo, las campañas educativas o de salud.

La operación del pautado muestra una alta complejidad que fue adecuadamente desarrollada por el IFE, complejidad que puede ser reducida con un nuevo modelo que, respetando el principio de no compra-venta de publicidad electoral, permita buscar un modelo de comunicación no basado en la "spotización".

Por otra parte, es necesario definir con mayor claridad cómo se distribuirá el tiempo del Estado entre las autoridades electorales y, finalmente, decidir si otros entes públicos pueden hacer uso de los 48 minutos que administra el IFE durante los procesos electorales.

2. Uso de los spots

Este punto se refiere a los resultados del análisis de contenidos de los mensajes de campaña que, en uso de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión, enviaron los partidos políticos y coaliciones.

De ese análisis se desprende que los partidos y coaliciones dedican el grueso de sus mensajes a las campañas presidenciales, en detrimento de la importancia de la elección para el Congreso de la Unión. Asimismo, se comprobó la continua presencia de las campañas de contraste o negativas, sobre las que se llegó a insistir con frecuencia, y sin fundamento, que estaban prohibidas a partir de 2007 en la legislación electoral mexicana. 1 845 000 spots, más de uno de cada diez (12%) de los emitidos, fueron dirigidos por un partido o coalición contra otro partido o candidato. Las cifras examinadas también arrojan luz sobre el modelo de regulación de la comunicación político-electoral en nuestro país.

El acceso a los medios de comunicación en las campañas no depende ya de la capacidad económica de los partidos y de la disposición —o falta de ésta— de los concesionarios para transmitir los mensajes de los diferentes actores, lo cual es un principio que conviene preservar. Sin embargo, es evidente que hay un exceso de anuncios (14.5 millones sólo en campaña federal, a los que hay que agregar los de precampañas y procesos electorales locales) y que el modelo de spotización no resulta la mejor vía para promover un debate informado sobre los distintos proyectos políticos por los que puede optar la ciudadanía. Por ello, bien valdría explorar una fórmula que distribuya los tiempos del Estado para los partidos de otra manera: una franja reducida de spots, programas unitarios donde los partidos puedan desarrollar sus diagnósticos y propuestas, y más debates, no sólo presidenciales sino entre candidatos a diputados y senadores, precisamente porque los propios partidos atienden muy poco en su propaganda la elección de los legisladores y no se le confiere al Congreso la centralidad que tiene en la vida democrática del país.

3. Bloqueos

En todos los procesos electorales constitucionales que se celebran en México, los mensajes de los partidos políticos que se transmiten en radio y televisión son pautados por el IFE con cargo a los tiempos oficiales del Estado.

Para distinguir entre el mensaje de un partido para una elección federal y una local, o bien para saber a qué entidad federativa corresponde la difusión de un mensaje determinado de un partido, es nece-

sario que el IFE identifique a las estaciones de radio y canales de televisión en las diferentes entidades de la federación. Así, el IFE ha de tener una suerte de mapas de cobertura geográfica de las estaciones de radio y canales de televisión existentes en el país para enviar las pautas correspondientes a cada proceso electoral local.

En México es frecuente la existencia de "repetidoras", de concesiones locales, pertenecientes a consorcios de comunicación de mayor alcance nacional, que de hecho repiten la misma programación que se difunde desde la capital de la República, por ejemplo. Es necesario entonces que dichas repetidoras, a su vez, realicen un bloqueo de la señal ordinaria que reciben desde la capital del país para insertar las pautas del IFE que corresponden a las elecciones locales, o bien a candidaturas de mayoría relativa a las cámaras del Congreso de la Unión, que están asociadas a un territorio delimitado.

En esta cuestión, que fue objeto de controversia entre el IFE y los concesionarios de la televisión y dentro del propio Instituto, sobresale que no hubo ningún obstáculo al cumplimiento del bloqueo por parte de los concesionarios y permisionarios de radio en el país. En cambio, 157 estaciones de televisión, una vez iniciado el proceso electoral, intentaron eludir la obligación de practicar bloqueos a las señales nacionales para dar cumplimiento a las pautas locales. El IFE tomó diversos acuerdos para hacer viable la operación del bloqueo y el TEPJF respaldó la tesis de que no hay excepción al cumplimiento de las obligaciones constitucionales de emitir las pautas del IFE para los concesionarios y permisionarios. No obstante, y en concordancia con el IFE, permitió que esa obligación se retrasara en los casos en que hubiera imposibilidad técnica para el cumplimiento (157 emisoras televisivas en el proceso electoral de 2011-2012) hasta el 1o. de enero de 2013.

Ahora bien, es conveniente que el bloqueo se simplifique, lo cual puede operarse en dos campos simultáneamente:

a) Haciendo converger los plazos de las campañas, precampañas e intercampañas locales y federales, no sólo las fechas de las jornadas comiciales.
b) Superando el esquema del spot para que los partidos envíen sus mensajes a la ciudadanía. De esta manera, podría haber barras de información electoral, nacionales y locales, perfectamente identificables, en distintos horarios, para difundir la oferta de los actores políticos.

4. Monitoreo

El monitoreo a noticieros de radio y televisión realizado por el IFE en el proceso electoral de 2011-2012 cumplió con las exigencias establecidas en la ley. En esta ocasión, con la colaboración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el IFE cubrió el periodo de precampañas, del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, analizando 63 noticieros de radio y televisión; así como las campañas, del 30 de marzo al 27 de junio, abarcando 493 noticieros en todo el país. Para difundir los resultados del monitoreo se habilitó el sitio electrónico *www. monitoreoifeunam.mx*

Semana a semana, tanto en el periodo de precampaña como en el de campaña, la UNAM y el IFE dieron a conocer los hallazgos del monitoreo. Se trató de nueve informes durante el periodo de precampañas y de doce durante las campañas, así como un informe final tanto para la elección a la Presidencia de la República como de las dos elecciones al Congreso de la Unión (diputados y senadores).

En el caso del monitoreo durante el periodo de campañas, en el portal electrónico referido se pudo descargar la base de datos con toda la información del monitoreo. No obstante, ello no fue factible para el periodo de precampañas, diferencia que debería corregirse siguiendo el criterio de máxima publicidad de la información. Los resultados del monitoreo demuestran que los medios realizaron una labor de cobertura de las campañas caracterizada por la equidad en el tiempo y en el número de menciones dedicados a las distintas opciones políticas.

Esta situación, sin embargo, no es homogénea en el interior de las distintas entidades federativas. El tiempo que recibieron los distintos candidatos presidenciales se fue modificando a lo largo de la campaña electoral, para favorecer a los candidatos que aparecían en primer y segundo lugar en las encuestas electorales, lo que muestra que los medios son un reflejo de la actividad política y también influyen en ella. Por otra parte, el tiempo que los noticieros dedicaron a cubrir las actividades de los candidatos presidenciales contrasta de forma drástica con el dedicado a informar sobre los candidatos a cargos de representación en el Congreso de la Unión.

En México la cultura política y la información que reflejan los medios son sumamente presidencialistas, en demérito de la relevancia del Poder Legislativo. Asimismo, el grueso de la información política

se genera en noticieros que se emiten desde el Distrito Federal, con grandes asimetrías en lo que ocurre en los estados de la República, sobre todo en el caso de la televisión. El monitoreo que hace el IFE genera una enorme cantidad de información que no siempre ha sido explotada en su totalidad. Sería deseable que se promovieran foros políticos y académicos de análisis de los resultados del monitoreo, que eventualmente podrían generar ideas para el robustecimiento de este ejercicio.

En síntesis, el estudio de la operación técnica del modelo de acceso a radio y televisión para fines electorales comprueba su eficacia, medida a través del grado de cumplimiento de las pautas por los concesionarios y permisionarios, así como por el respeto de los partidos políticos y autoridades electorales a las disposiciones relativas a la entrega de materiales. Como se indica, la complejidad y costo de operación del SIATE y de sus subsistemas, así como su sobredimensionamiento durante los periodos no electorales, que ocasiona la subutilización de la capacidad instalada, son asuntos que deberán ser atendidos por las normas legales y mediante la exploración de usos alternativos del SIATE, que resulten compatibles y armónicos con su finalidad electoral.

A cinco años de la promulgación de las normas constitucionales y legales, el IFE cuenta hoy con la experiencia y capacidades para seguir operando el modelo. Los problemas de los que se ha dado cuenta son producto de las normas legales y reglamentarias, o bien de las interpretaciones que de las mismas hacen las autoridades electorales, no de los sistemas técnicos que posibilitan la administración y uso de los tiempos del Estado con fines electorales.

5. Suspensión de propaganda gubernamental

Si se toma literalmente la disposición constitucional del artículo 41, el cual establece que "las únicas excepciones" a la promoción de mensajes gubernamentales durante las campañas electorales "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", y se contrasta con el Acuerdo del Consejo General del IFE en esta materia, de febrero de 2012, es evidente que la autoridad electoral administrativa asumió un criterio que se aparta de la letra y sentido de la norma constitucional. En lo sucesivo, o bien se

debe ampliar en la ley el tipo de campañas institucionales permitidas, o el criterio del IFE debe revisarse.

Es recomendable que en una futura reforma se precise con mayor detalle lo que debe entenderse por campañas de comunicación de servicios educativos, de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Por otra parte, la autorización de numerosas excepciones da lugar a un excesivo gasto público en los medios de comunicación electrónicos. Al respecto, parece necesario definir en la legislación que, cuando se autoricen excepciones, las campañas institucionales deberán desplegarse dentro de los tiempos del Estado exclusivamente. Es decir, debería cederse parte del tiempo que hasta hoy ha utilizado el IFE para sus propios fines, de forma tal que las campañas de educación, de salud o de protección civil no signifiquen un gasto con cargo al erario, si bien el IFE ha de permanecer como administrador único de los tiempos del Estado durante los procesos electorales. No hacer ese cambio implicará que, como ocurrió en las campañas de 2012, toda autorización de una excepción para difundir mensajes gubernamentales se traduzca en una autorización de gasto.

IV. Entrevistas realizadas a actores clave en el diseño e implementación de la reforma electoral de 2007-2008 en materia de radio y televisión

En la planeación de nuestro estudio consideramos la realización de entrevistas directas con los legisladores y dirigentes partidistas que participaron en la elaboración de las iniciativas y dictámenes durante el proceso de reforma electoral de 2007-2008. De igual forma, se programaron entrevistas para conocer la evaluación de la experiencia en la reglamentación y operación del modelo por ex consejeros y consejeros en funciones, del Consejo General del IFE, así como magistrados de la Sala Superior del TEPJF y especialistas en comunicación política. Sin embargo, por diferentes razones, no fue posible concretar la totalidad de las entrevistas programadas, por lo que las opiniones de quienes sí respondieron a nuestras preguntas constituyen un universo menor del originalmente planeado.

De esas valoraciones y opiniones destacamos la coincidencia en una positiva evaluación de los resultados de la aplicación del modelo, y

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 155-174

también en ubicar como su mayor debilidad el uso y abuso de los mensajes de 30 segundos, que dan lugar al fenómeno de la "spotización", justo uno de los efectos perniciosos del marco legal previo a la reforma electoral de 2007. Cabe recordar que en los dictámenes de la reforma constitucional (2007) de manera explícita los legisladores señalaron que la adopción de patrones de propaganda mercantil en las campañas electorales era una práctica que dañaba la calidad de la democracia mexicana y distanciaba a la ciudadanía de los partidos políticos y de los procesos electorales. Todos los entrevistados coinciden en recomendar una revisión de fondo en el uso del tiempo en radio y televisión por los partidos políticos, a fin de reducir significativamente el número de mensajes (spots) de 30 segundos para dar entrada a la difusión de mensajes "programáticos" con duración de entre tres y cinco minutos continuos, así como a la producción y transmisión de programas de mayor duración por las autoridades electorales, de manera que se fomente la difusión y conocimiento del sistema electoral, de los valores democráticos, y se promueva una ciudadanía mejor informada.

De igual forma, varios de los entrevistados coinciden en sugerir la apertura de espacios en televisión y radio para la difusión de debates entre candidatos a diputados y senadores, así como un mayor número de debates entre candidatos presidenciales, con formatos menos rígidos que los observados en 2012. Solamente en un caso encontramos la sugerencia de considerar una reforma constitucional que permita la compra de tiempo en radio y televisión por los partidos políticos, con limitaciones en cuanto al número de mensajes que podrían ser comprados y al gasto que se podría destinar a ese propósito.

Vale aclarar que dicha sugerencia no implica, para su autor, la supresión del modelo creado en 2007-2008, sino un complemento. Finalmente, de las entrevistas realizadas es destacable la coincidencia en la positiva evaluación de las capacidades técnico-operativas que el IFE pudo desarrollar y poner en práctica, en plazos breves y con resultados comprobados en cumplimiento de las pautas. La perspectiva de nuevas reformas legales que contribuyan a consolidar y fortalecer el modelo de acceso a radio y televisión es compartida por todos los entrevistados.

V. La polémica en torno a la reforma

Durante el proceso de la reforma electoral de 2007-2008 se suscitó una polémica fundamental por las posturas de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), aunque no fue la única, debido a aquello que los concesionarios y sus comunicadores consideraron "riesgos para la libertad de expresión de la ciudadanía y los periodistas". Aunque desde el Senado se recordó a los representantes de los medios electrónicos que los trabajos legislativos habían sido producto de una amplia consulta, la Junta de Coordinación Política aceptó la solicitud de la CIRT para ser escuchada, lo que dio pie a la muy difundida y comentada audiencia pública del 11 de septiembre de 2007, organizada en las instalaciones del Senado, donde dialogaron ríspidamente representantes de la CIRT y varios conductores de noticieros de radio y televisión con los senadores integrantes de las comisiones dictaminadoras. Al salir de dicha audiencia, tanto la CIRT como los concesionarios exigieron la realización de una consulta popular (figura no prevista por la ley) pues, a su parecer y según sus intereses, la reforma electoral era "regresiva y autoritaria" y no debía aprobarse sin la "participación del pueblo mexicano".

El debate sobre los supuestos riesgos para la libertad de expresión ha proseguido. Como muestra, en un desplegado publicado el 12 de febrero de 2012, la CIRT volvió a criticar duramente la reforma so pretexto de una serie de resoluciones y fallos del IFE y el TEPJF que, a su juicio, eran tan graves que ameritaban que el organismo acudiera a instancias internacionales para defender la libertad de expresión. En contraste, especialistas, académicos y periodistas de otros medios han brindado su apoyo a la reforma; entre otros, los ex consejeros del IFE José Woldenberg y Mauricio Merino celebraron la decisión, "frente a la ofensiva de las empresas que tienen las concesiones de la radio y la televisión". Sobre este tema hubo también expresiones vertidas por los candidatos presidenciales de la contienda de 2012, poniendo en tela de juicio ciertos aspectos de la reforma.

Ello vino a sumarse al clima de desconfianza sembrado entre los actores involucrados, y, concluimos, hace previsible que el nuevo debate sobre el modelo vuelva a polarizarse. Los concesionarios privados de radio y televisión perdieron el poder de que disfrutaban para

beneficiar a candidatos y partidos. El modelo de acceso a esos medios, creado por la reforma de 2007-2008, cerró de golpe la puerta para que ese poder siguiera influyendo en los resultados electorales y en las decisiones de gobierno. Ese "poder fáctico" mantiene espacios y formas para influir en el electorado, pero ahora enfrenta un marco constitucional, legal y reglamentario, que permite evitar, detectar y sancionar abusos mediáticos; también enfrenta instituciones electorales fortalecidas y a una ciudadanía más consciente de sus derechos.

La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia electoral mexicana*

César **Astudillo**
Imer B. **Flores**
Javier **Patiño Camarena**
María del Pilar **Hernández**
Daniel **Márquez Gómez**
John **Ackerman**
Hugo A. **Concha Cantú**
Susana Thalía **Pedroza de la Llave**
Julio A. **Téllez Valdés****

Sumario:

I. La libertad de expresión en el contexto de un Estado (democrático) de derecho: una aproximación
II. La libertad de expresión y su influjo en el modelo de comunicación político-electoral

* El presente artículo representa la síntesis del proyecto de investigación "*La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia mexicana*", desarrollado por el área de Derecho Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM bajo el patrocinio del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012, administrado por el PNUD. Se agradece el apoyo otorgado en la investigación, así como en la preparación y revisión del texto de la maestra Caridad G. Hernández Zenteno, y los maestros Marcos I. Martínez Alcázar y David Alonso Canales.

** Investigadores en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 175-224, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 175-224

III. Libertad de expresión y el derecho a la información en los documentos básicos de los partidos políticos
IV. Libertad de expresión en el ámbito electoral y sus operadores jurídicos
V. Instituciones electorales, derecho a la información y medios de comunicación en las campañas presidenciales de 2012
VI. La promoción del voto razonado mediante la organización de debates electorales
VII. La libertad de expresión y el derecho de réplica
VIII. Libertad de expresión en Internet y redes sociales en la democracia en México: aproximación jurídica en materia electoral
IX. Fuentes consultadas

Resumen:

La libertad de expresión constituye un elemento clave e imprescindible en cualquier democracia constitucional por la trascendencia de los mensajes a través de los cuales se expresan opiniones e ideas eminentemente políticas con finalidades claramente electorales. Derivado de su relevancia para la salud de la democracia mexicana, la presente contribución se propone determinar en qué medida el modelo de comunicación política introducido por la reforma constitucional electoral de 2007 favorece o condiciona la libertad de expresión; advertir la forma como los propios partidos políticos conciben la libertad de expresión como prerrogativa de sus propios militantes y simpatizantes, y cómo la contemplan como objeto de políticas públicas; determinar cuál es el contenido y alcance de dicha libertad fundamental, de conformidad con la interpretación que le han conferido las instituciones electorales de nuestro país; analizar la función de los medios de comunicación y la garantía del derecho a la información en el contexto de las campañas electorales; determinar el grado en que los debates coadyuvan a la promoción de un voto consciente y razonado; subrayar la importancia que para la deliberación pública y la socialización de información política ejerce el derecho de réplica, y exponer el papel de las plataformas tecnológicas y las redes sociales en la maximización de los mensajes de contenido político-electoral.

Palabras clave: libertad de expresión, derecho a la información, modelo de comunicación político-electoral, debates, derecho de réplica.

I. La libertad de expresión en el contexto de un Estado (democrático) de derecho: una aproximación

1. Introducción

Reflexionar sobre la libertad de expresión en el contexto de un Estado (democrático) de derecho es el tema genérico que nos ocupa en este trabajo colectivo. Ahora bien, el problema específico es determinar si la reforma a la Constitución mexicana en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 13 de noviembre de 2007, en general, y el modelo de comunicación político-electoral que la misma consagró, en particular, son compatibles o no con la libertad de expresión y su ejercicio, al facilitar su expresión en condiciones de equidad.

2. Consideraciones analíticas y conceptuales

A. Estado de derecho

A pesar de que el concepto de "Estado de derecho" es problemático, comúnmente está asociado con nociones tales como: el "gobierno de (las) leyes", el "estado de (la) razón" y el *rechtstaat* en contraposición al "gobierno de (los) hombres", al "estado de (la) pasión" y al *machtstaat*, bajo la forma de "estados autoritarios" o "totalitarios", respectivamente; el "imperio del derecho", identificado con la expresión en inglés: *rule of law*; y con las caracterizaciones, ya sea como "Estado liberal de derecho" al cual se le puede contraponer en el pasado el "Estado social de derecho" y en la actualidad el "Estado democrático de derecho", o bien como "Estado legislativo de derecho" al cual se le ha contrapuesto recientemente el "Estado constitucional de derecho".[1]

[1] Véase Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997, pp. 21-45; Ferrajoli, Luigi, "Jueces y política", *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año IV, núm. 7, enero, 1999, pp. 63-79. Véase también Flores, Imer B., "Constitución, democracia y derecho:

Así, el "Estado liberal de derecho" se caracteriza por insistir en la generalidad de la ley y su obediencia, a partir de principios tales como "la igualdad ante la ley", la "prohibición a la creación de leyes o tribunales especiales", la "certeza o seguridad de la ley", y el "debido proceso de ley". Ahora bien, ante los extremos formales de los ideales que inspiraron el "Estado liberal de derecho" aparece primero el "Estado social de derecho" con su clamor por la igualdad, la justicia y hasta la equidad social,[2] y, después el "Estado democrático de derecho", el cual aspira a que la igualdad no sea meramente formal ante la ley sino también material en la ley al garantizar la igualdad de todos los seres humanos en todos los derechos humanos, sin importar su condición económica, política o social, edad, género, origen étnico, racial o nacional.[3]

B. Libertad

La palabra "libertad", *i. e. libertatem*, deriva del latín *libertas, —atis—* y denota la condición del ser humano que no está sujeto a ninguna forma de esclavitud o de servidumbre y como consecuencia a la condición de ser libre, *i. e. libero*, y tener la capacidad para realizar toda una serie de actividades. Asimismo, es representada por una mujer que ha roto las cadenas que la mantenían subyugada y connota la lucha tanto en contra de cualquier forma de opresión como a favor de su liberación en busca de su independencia y de la posibilidad de realizarse a sí misma, *i. e.* de su autorrealización.

Al respecto, la noción anterior ha dado lugar a dos grandes modelos: uno, el de la antigüedad o republicano, donde se privilegia la libertad colectiva o política y, por ello, a la igualdad y a la comunidad; y, otro, el de la modernidad o liberal, donde se privilegia la libertad individual o civil y, por ende, a la libertad y a la individualidad. En

teoría constitucional y valores constitucionales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 13, 2003, pp. 145-159.

[2] Véase Flores, Imer B., "Equidad social", en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (eds.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 137-165.

[3] Véase Flores, Imer B., "Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): A propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población", en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 263-306.

otras palabras, al igual que en el caso del Estado de derecho, hay una cierta tensión entre dos modelos y sus respectivas condiciones: una positiva como autodeterminación, y, otra, negativa como ausencia de coerción. La primera equiparada con una libertad "para" comunitaria, democrática o republicana, y, la segunda identificada con una libertad "de" propiamente liberal.[4]

C. Libertad de expresión

La libertad de expresión consagra la posibilidad de manifestar creencias, opiniones o pensamientos sin limitaciones de ningún tipo, salvo aquéllas que estén expresamente consagradas y como tales justificadas o legitimadas en el principio de no dañar a otros. Asimismo, resulta clara la existencia no sólo de un hilo conductor entre la libertad de opinión y de pensamiento, la libertad de expresión y la libertad de imprenta, sino también con otros derechos y libertades, tales como el derecho —o libertad— de información y el derecho de réplica.

Al igual que en los casos del "Estado de derecho" y de la "libertad" resulta que existen al menos dos modelos para explicar la libertad de expresión: uno liberal y otro democrático.[5] Así, en el primero: la libertad de expresión es una libertad civil e individual; el beneficiario de su protección es el individuo, en especial el crítico o disidente,[6] el cual

[4] Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; e *Igualdad y libertad*, trad. de Pedro Aragón Rincón, Barcelona, Paidós, 1993.

[5] En los últimos años ha sido Owen Fiss, quien ha desarrollado dos modelos doctrinales respecto a la libertad de expresión, mismos que caracterizó como "libertario" y "democrático". Véase Fiss, Owen, *The Irony of Free Speech*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996. Al respecto, coincidimos con Alejandro Madrazo Lajous, en el sentido de que usar la etiqueta "libertario" no es del todo afortunada ni correcta porque parece sugerir que no hay límites y en lugar de utilizar la de "clásico" o "liberal clásico" hemos optado por la de "liberal". Véase Madrazo, Lajous, Alejandro, "Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral", *Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral*, México, TEPJF, núm. 5, 2008, pp. 15-30.

[6] Cabe recordar que dos ministros de la SCJN, en su voto de minoría en el Amparo en Revisión 2676/2003, conocido como el caso… "bandera", "del poeta maldito", "de Sergio Hernán Witz Rodríguez", y fallado por la Primera Sala el 5 de octubre de 2005, afirmaron que la libertad de expresión protege "no solamente la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía considera ofensivas. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho al disenso." Citado

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

como emisor tiene el beneficio de poder expresar sus opiniones y pensamientos, y el Estado no debe intervenir salvo en el caso de que en el ejercicio de su libertad de expresión pueda dañar a otros individuos. En cambio, en el segundo: la libertad de expresión es una libertad política y colectiva; el beneficiario de su protección no es el individuo en sí sino la comunidad, la cual como receptora tiene el beneficio de una diversidad y hasta pluralidad de opiniones y pensamientos; y el Estado debe intervenir para garantizar no sólo dicha diversidad y hasta pluralidad de opiniones y pensamientos sino también la equidad a las que concibe como necesarias para la deliberación pública.

3. Consideraciones dialécticas y funcionales: la libertad de expresión, la reforma electoral y el modelo de comunicación político-electoral

Tanto el modelo liberal como el democrático admiten la posibilidad de establecer limitaciones a la libertad de expresión. No obstante, dichas restricciones para estar justificadas deben ser coherentes con el modelo mismo. Así, en principio, en el liberal es posible limitar la libertad de expresión de un individuo para evitar que pueda dañar a otro(s) individuo(s), en cambio en el modelo democrático es posible limitar la libertad de expresión para fomentar mediante el ejercicio de otros derechos no sólo la diversidad y hasta la pluralidad de opiniones y pensamientos al interior de la comunidad sino también su equidad, para que el individuo pueda estar en condiciones de tomar decisiones razonadas e informadas.

De tal suerte, como se puede apreciar, la Constitución mexicana combina en la actualidad elementos de ambos modelos tanto del liberal como del democrático. Es más, la reforma a la Constitución mexicana en materia electoral, publicada en el DOF del 13 de noviembre de 2007, en respuesta ya sea a los excesos o defectos tanto del marco jurídico anterior, como de su aplicación sobre todo en el proceso electoral de 2006, en general, y de la elección presidencial, en particular, esta-

por Cruz Parcero, Juan Antonio, "La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009, p. 283.

bleció un "nuevo" modelo de comunicación político-electoral,[7] caracterizado entre otras cosas por: 1) elevación a rango constitucional del derecho de réplica; 2) inclusión de la prohibición de la difamación y las calumnias, y 3) incorporación de la prohibición para la contratación de publicidad y tiempo en radio y televisión.

Como se puede advertir la justificación de las dos primeras obedece a la lógica del modelo liberal y al principio de no dañar a otros. Por su parte, la justificación de la tercera obedece a los principios del modelo democrático más que a los del liberal. Así, en los tres últimos párrafos del apartado A de la fracción III del artículo 41 constitucional, el órgano revisor de la Constitución mexicana estableció una serie de prohibiciones relativas a la compra y/o contratación de tiempos y publicidad en radio y televisión por parte no sólo de los partidos políticos, por sí o por otros, sino también por parte de los particulares, ya sean personas físicas o morales, así como a la transmisión de mensajes contratados en el extranjero.

En lo referente a la prohibición a los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión, habría que aclarar que no se canceló la contratación de tiempos sino que se limitó que los partidos hicieran la contratación con los medios masivos de comunicación y en cambio se requirió que fuera el Instituto Federal Electoral (IFE) el que administrara las pautas para su contratación y transmisión. Lo anterior con la idea de evitar la posibilidad de un trato diferenciado o preferencial, y de garantizar la equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación, así como en su transmisión.

En lo relativo a la prohibición a particulares para contratar publicidad habría que precisar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) contemplaba que los particulares solamente podían contratar publicidad para la promoción del voto pero no para hacer campaña a favor ni en contra de los partidos y de sus candidatos. Sin embargo, ante los excesos de quienes abiertamente hicieron campaña a favor de un candidato y/o en contra del otro, así como los defectos de las autoridades electorales, el órgano revisor de la Constitución mexicana optó por ampliar los alcances de la prohibición y elevar la misma a rango constitucional. Aun cuando, la medida

[7] Véase Astudillo, César, "El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009, t. I, pp. 175-251.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

puede parecer un tanto paternalista y como tal se suma a los aspectos controvertidos de la reforma, resulta que el objeto, además de evitar la campaña negativa, era mantener la equidad en la contienda electoral.

Aunado a los tres aspectos anteriores, la reforma contemplaba mayores espacios a la autoridad electoral para interferir, ya sea al autorizar los contenidos de la propaganda político-electoral o al elaborar los lineamientos generales que deben observar los concesionarios de los medios masivos de comunicación. Como es sabido, hubo quienes —sobre todo los concesionarios de la radio y televisión, un grupo de "intelectuales", y los representantes de algunos partidos políticos— estimaron que la reforma había sido excesiva al restringir entre otras cosas la libertad de expresión y que como tal debería ser declarada inconstitucional. Al respecto, me gustaría enfatizar que somos de la opinión que la reforma en ningún momento restringió indebidamente la libertad de expresión, puesto que los límites impuestos al derecho a contratar tiempos y publicidad en radio y televisión, así como la regulación de los contenidos de la propaganda electoral con el ánimo de no dañar a nadie y de contribuir a la formación de una opinión libre e informada en ningún momento cancelaron la libertad de expresión ni constituyen una forma de censura previa. Insisto, que la prohibición de contratación a los particulares en medios masivos de comunicación en nada afecta la libertad de expresión y para muestra de ello, me permito mencionar que a través de la diferentes redes, sobre todo las sociales, en el pasado proceso electoral fue posible expresar en todo momento y con toda libertad sus opiniones y pensamientos.

Si bien, el modelo de comunicación político-electoral adoptado por la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008 tiene aspectos controvertidos y hasta problemáticos, está justificado en parte en el modelo liberal al evitar dañar a otros, de un lado, y en parte en el democrático, al facilitar la participación de todos en condiciones de equidad en el debate y la deliberación, así como en la toma de decisiones razonadas e informadas, del otro.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

II. La libertad de expresión y su influjo en el modelo de comunicación político-electoral

1. Introducción

Desde su implantación en la reforma electoral de 2007, el modelo de comunicación político-electoral ha sido objeto de polémica. Sus detractores afirman que vulnera la libertad de expresión al prohibir la comunicación política a través de la libre contratación de spots electorales; quienes lo respaldan, por el contrario, sostienen que el modelo es compatible con aquellos sistemas democráticos que auspician la paridad de condiciones en la competencia política e impiden que el factor oneroso sea determinante en las posibilidades de triunfo de sus contendientes.

Las líneas que enseguida se ponen a consideración de los lectores tienen por objeto analizar la vinculación entre la libertad de expresión y el modelo de comunicación político-electoral, ofrecer argumentos para afirmar que éste no vulnera la libertad de expresión sino que la modula en concordancia con el principio constitucional de equidad y, sobre todo, subrayar las deficiencias institucionales que no favorecen la fluidez de la comunicación en el espacio político-electoral, y que dificultan la circulación de una mayor riqueza de contenidos y una información de más calidad, elementos todos que se consideran indispensables para la emisión de un voto consciente y razonado.

2. El modelo de comunicación político-electoral y sus implicaciones con el ejercicio de la libertad de expresión

No decimos nada nuevo al afirmar que los agentes de la política necesitan un canal de comunicación con el ciudadano, pieza clave del entramado democrático por su calidad de elector, ante quien se despliegan debates y deliberaciones, se presentan discursos y se allega información con el objetivo de mantener su interés en lo que acontece en la escena pública para que pueda manifestar su adhesión a las de-

cisiones tomadas o expresar su simpatía por una determinada fuerza política al interior de una campaña electoral.[8]

Como consecuencia de lo anterior, un rasgo distintivo de la democracia reside en su inescindible vinculación con la comunicación política, disciplina interesada en el papel que ejerce la comunicación dentro del proceso político y en la manera como la política es comunicada por quienes la ejercen —los políticos—, por quienes la transmiten —los medios de comunicación— y por quienes la reciben —los ciudadanos—.[9]

El conjunto de interacciones que se produce entre los sujetos del proceso comunicativo presupone, a su vez, un régimen de libertades plenas amparadas por el orden constitucional. Dentro de dicho concierto de libertades públicas, la libertad de expresión adquiere una relevancia significativa al ofrecer la cobertura jurídica para que las personas exterioricen libremente sus ideas, pensamientos y críticas. Es, de hecho, una libertad pública incuestionable y, a su vez, el fundamento de otras libertades públicas igualmente relevantes para el orden democrático, como la libertad de reunión y asociación, el derecho a la información, la libertad de imprenta, el derecho a la honra, la dignidad, y como correlato, los derechos de participación política. De ahí que su global consideración las agrupe en un régimen de libertades de más amplio alcance y las erija en auténticas libertades de comunicación, sean públicas o sociales.[10]

En el ámbito de la competencia electoral, la libertad de expresión permite socializar mensajes de contenido político, difundir programas, ideologías y plataformas, confrontar ideas y propuestas de campaña, ejercer la crítica hacia los miembros de la clase política y los

[8] En torno a la vinculación entre libertad de expresión, democracia y comunicación político-electoral, acúdase a Astudillo, César, "La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2013, pp. 6 y ss; Carbonell, Miguel, "La libertad de expresión en materia electoral", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 3, México, TEPJF, 2010; Madrazo, Lajous, Alejandro, "Libertad de expresión… *op. cit*.

[9] Véase Chaffe, Steven (comp.), *Political comunication*, Beverly Hills, Sage, 1975, p. 15; en general, Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicación política*, trad. de Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Editorial Alianza, 2010; Rospir, Juan Ignacio, "Introducción a la comunicación política", en Salomé Berrocal, Gonzalo (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel, 2003.

[10] Polo Sabau, José Ramón, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 15 y ss.

partidos políticos, debatir en torno a los resultados de la gestión pública, transmitir spots con voces o imágenes propagandísticas, enviar información con contenido electoral, entrar en diálogo directo con los candidatos y sus partidos y, en el extremo, posibilitar la expresión de las preferencias políticas mediante el ejercicio directo del sufragio. Como consecuencia de lo anterior, allí donde el ejercicio de la libertad de expresión es robusto el sistema democrático se enriquece; pero se consolida únicamente en la medida en que logre garantizar el goce efectivo de derechos y libertades políticas. En este sentido, la recíproca implicación entre la libertad de expresión y la democracia es evidente.

Para que la libertad de expresión ejerza la totalidad de sus potencialidades requiere de una intervención legislativa, sea constitucional u ordinaria, que mediante reglas formales racionalice su ejercicio de conformidad con los distintos ámbitos en los que se manifiesta, sea para ampliar las vías de expresión de determinados sujetos políticos, potenciar el debate, la propuesta, la confrontación, la crítica; maximizar los canales para la libre circulación de información electoral, abrir o limitar las voces que pueden enviar mensajes de contenido político, o bien restringir el contenido de dichos mensajes.

La reforma electoral de noviembre de 2007, constata una intervención fuerte del legislador mexicano sobre la cobertura jurídica de la libertad de expresión, al establecer una regulación precisa respecto a: *a*) la modalidad de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y televisión; *b*) la prohibición a la contratación de propaganda político-electoral; *c*) las restricciones al contenido de la propaganda electoral; *d*) las restricciones al contenido y ámbito temporal de la propaganda gubernamental; *e*) el régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia; *f*) el reconocimiento y garantía del derecho de réplica, y *g*) la realización de debates entre candidatos.[11]

Dicha intervención se justifica en el relevante papel que el principio constitucional de equidad ha adquirido al interior de la función electoral de nuestro país, que impone el establecimiento de reglas precisas para eliminar el factor oneroso en el acceso a los medios de comuni-

[11] En torno a las premisas del modelo, acúdase a Astudillo, César, "El nuevo sistema...", *cit*. pp. 131 y ss.

cación con el objeto de generar paridad de condiciones en la competencia política.

Por ende, contrario a lo que aducen sus detractores, la introducción de un nuevo modelo de comunicación político-electoral no "vulneró" ni "atentó" contra la libertad de expresión, sino que la moduló, o para ser más precisos, la delimitó. La diferencia no es menor. No es lo mismo transgredir, quebrantar o violar un derecho fundamental que determinar sus contornos jurídicos, es decir, proceder a fijar la extensión y los alcances que puede tener. En este específico contexto, la delimitación se produjo mediante la incorporación de las premisas del modelo de comunicación política asentado en gran parte de las democracias consolidadas europeas, con la finalidad de eliminar el acceso oneroso de los partidos a la radio y televisión, otorgarles la prerrogativa exclusiva de difundir propaganda político-electoral e impedir que ninguna persona física o jurídica pueda contratar espacios de publicidad electoral.[12]

3. Deficiencias institucionales que no favorecen la fluidez de la libertad de expresión en su manifestación político-electoral

Dado que el objetivo del modelo de comunicación político-electoral es favorecer el intercambio libre y plural de ideas de todos los sujetos que interactúan en el espacio público mediante la intermediación de los medios de comunicación, es necesario apuntar aquellas deficiencias del diseño institucional que no favorecen una mayor fluidez en la manifestación de las ideas ni su oportuna socialización en el ámbito electoral.[13]

A. La predeterminación de un formato único. La carencia de alternativas a una comunicación fluida

La comunicación político-electoral puede adquirir diversos formatos y contenidos; unos permiten una mayor fluidez y un más profundo

[12] Para profundizar en este aspecto, acúdase a Astudillo, César, "La libertad de expresión...", *cit*., pp. 16 y ss.

[13] Los temas tratados a continuación se exponen de manera más amplia en *ibidem*, pp. 23 y ss.

contenido informativo como los debates, las entrevistas y conferencias de prensa, mientras que otros se dirigen a enviar breves mensajes y propuestas —como los spots y la publicidad electoral— bajo una construcción persuasiva que une la dimensión verbal con la visual, pero que por su brevedad y unilateralidad, en tanto pensados y diseñados exclusivamente por los partidos políticos, disminuyen la riqueza de su contenido.

Por paradójico que parezca, la totalidad del tiempo que el Estado confiere a los partidos políticos y las instituciones electorales, en vez de ser adecuadamente utilizado dentro de un abanico de formatos para la comunicación quedó drásticamente reducido a un formato casi único que terminó por repartirlo en spots de breve duración. En la decisión de privilegiar la fluidez o la predeterminación del contenido de los mensajes políticos, el legislador optó por esta última posibilidad.[14]

El formato elegido ha limitado las potencialidades de la comunicación política e institucional al preferir píldoras de 20 y 30 segundos, de escaso valor informativo sobre modalidades que auspician un flujo más libre y flexible de información político-electoral, de ideas, posturas, críticas, posiciones y propuestas políticas.

Los programas mensuales de cinco minutos al que tienen derecho los partidos políticos, si bien representan una modalidad distinta en virtud de su duración, no generan mayor influencia electoral al transmitirse al margen de los procesos comiciales; además, el horario en el que se divulgan termina por limitar la capacidad de influencia que pudieran tener, lo cual redunda en que los partidos dejen de poner la atención en su producción y contenido, volviéndolos poco atractivos para el ciudadano.

La incorporación de los debates presidenciales representa un nuevo formato comunicacional necesario para la formación de la opinión pública y la consolidación de una sociedad democrática. El formato permite que los candidatos puedan difundir sus ideas, propuestas y programas políticos en un contexto deliberativo que fomenta el intercambio y la confrontación de opiniones y puntos de vista, la crítica de las mismas y el contraste entre candidatos. Sin embargo, el influjo que tienen los representantes de los partidos políticos y sus candidatos en la determinación de los lineamientos, criterios y bases a los que

[14] Woldenberg, José, *Comunicación política, medios y elecciones*, México, AMEDI, abril 2011.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

habrán de sujetarse, han terminado por modular la riqueza de estos ejercicios comunicativos y por anteponer la rigidez y solemnidad del formato elegido ante la dificultad de armonizar las diferentes estrategias e intereses políticos de los contendientes.

De conformidad con lo expuesto, resulta inexorable repensar el formato "casi único" prefigurado por el modelo de comunicación político-electoral y madurar formatos que posibiliten una comunicación más fluida con la intención de enriquecer la calidad de la competencia política, que doten de mayor dinamismo y oportunidad política al desarrollo de las campañas, aproximen un mayor volumen de información al ciudadano y mantengan la atención del electorado en un contexto en el que la constante repetición de dichos mensajes en la dinámica de la campaña produce una saturación audiovisual que en el corto y mediano plazo, puede generar repercusiones negativas.[15]

B. La rigidez de la regulación. La ausencia de la flexibilidad necesaria

Al elevar las premisas del nuevo modelo de comunicación política a rango constitucional se produjo un doble efecto contrario, con consecuencias particulares para la permanencia, estabilidad e, incluso, aceptabilidad del modelo, pero también para su extrema rigidez y la dificultad de su cambio, acomodo y adaptación.

La cobertura constitucional de reglas que evidentemente carecen de la relevancia para ubicarse en tan privilegiado espacio normativo, sólo es explicable como un acto de blindaje y de redefinición de la relación entre los poderes del Estado y los poderes mediáticos.[16] La necesidad de proteger desde la más alta norma jurídica al modelo condujo a que los legisladores depositaran escrupulosamente en la Constitución mexicana el tiempo que el IFE debe administrar a partir de criterios como el "periodo", la "duración", el "formato", los "sujetos beneficiarios", el "ámbito de difusión", lo cual ha terminado por apartarlo de la flexibilidad necesaria para utilizar los tiempos de Estado en esquemas

[15] Véase Juárez Gámiz, Julio y Brambila, José Antonio, "Contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio 2013, pp. 218 y ss.

[16] Córdova Vianello, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma", en *id.* y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, pp. 49 y ss.

menos estrictos y con mayor capacidad de adaptación a las distintas necesidades de la comunicación política.

En este sentido, es necesario reflexionar sobre la manera de introducir esquemas de flexibilización que sin perder el blindaje constitucional que hoy caracteriza al modelo, posibiliten un uso menos rígido de los tiempos del Estado para escapar de la tiranía del formato casi único al que ya se ha hecho referencia. Paradójicamente, el haber constitucionalizado el modelo conduce inexorablemente a que la apertura, flexibilización o introducción de nuevos formatos comunicativos pase por una nueva reforma constitucional, ya que su introducción en la legislación ordinaria derivaría con seguridad en impugnaciones que constatarían la vulnerabilidad de todo aquello que se encuentra al margen de la Constitución mexicana.

C. La unidireccionalidad del modelo. El ciudadano como sujeto pasivo del proceso comunicativo

La comunicación política es en esencia bidireccional, derivado de su capacidad para abrir canales a la interacción directa entre los sujetos participantes. Si bien esta cualidad no está siempre presente en la comunicación que se difunde a través de los medios clásicos, como la radio y la televisión, importante es advertir que la irrupción de las plataformas de Internet y de las redes sociales han venido a cambiar el rostro de los usos comunicativos, obligando a todos los medios de difusión a ajustarse a nuevas modalidades caracterizadas por la apertura de vínculos dialécticos entre sus participantes.

Como consecuencia del punto de inflexión que ha traído consigo la revolución tecnológica, asistimos a la metamorfosis de una modalidad de campaña eminentemente contemplativa, en donde el ciudadano se reducía al papel de receptor de los mensajes políticos, a un tipo de campañas "replicantes" o "interpelativas" en las que el ciudadano se erige como centro de mensajes y demandas directas a los candidatos, y en el cual los medios pierden cada vez más su capacidad de servir como agentes de intermediación, filtro y encauzamiento de las vías de acceso al conocimiento de los asuntos públicos.[17]

[17] En torno a las características de este tipo de comunicación, campaña e incluso, de la "democracia replicante", acúdase a Dader, José Luis, "La ciberdemocracia posible. Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España", *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 6, Madrid, UCM, 2001, pp. 178 y ss.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

El modelo instaurado en la reforma constitucional-electoral de 2007, basado preponderantemente en el formato del spot, sigue anclado en una visión vertical de la comunicación político-electoral que no favorece un proceso comunicativo abierto, fluido y dialéctico, ni la instauración de campañas deliberativas o replicantes, mucho menos flexibles y espontáneas en donde la difusión de sus mensajes puedan ser ajustados mediante criterios de oportunidad política.

De cara a la reforma del modelo es necesario replantear esta premisa para generar un modelo de comunicación político-electoral más horizontal, en donde el ciudadano se considere no solamente receptor, sino agente activo del proceso comunicativo, con capacidad para generar información, debatir, replicar y participar decididamente en la deliberación política, y movilizarse al interior de las campañas electorales.

D. La incompletitud del modelo. La omisión de sujetos que deben tener voz en el proceso comunicativo

Todo modelo de comunicación político-electoral necesita dar voz a los distintos sujetos del sistema político, sean estos los poderes públicos, los partidos políticos o los ciudadanos. En función de ello, está llamado a garantizar que quienes participan en el espacio deliberativo tengan condiciones razonablemente equitativas de hacer llegar sus mensajes hacia el ciudadano-elector.

Con motivo de la reforma política de agosto de 2012 y la incorporación de las candidaturas independientes al sistema constitucional mexicano, el modelo de comunicación político-electoral demostró uno más de sus inconvenientes actuales: su falta de integralidad. En efecto, no fue reformado para permitir que los ciudadanos postulados en ejercicio de sus derechos de participación política, sin el auspicio de partido político alguno, tuvieran acceso a los tiempos del Estado en la radio y la televisión, manteniéndose rígidamente asentado en el monopolio de la participación política de los partidos.

Lo apenas señalado incorpora un profundo sentido de inequidad al afectar la paridad de condiciones en la competencia política, por la desventaja que infiere a los candidatos independientes frente a los partidos políticos, en detrimento de la socialización de información de todos los sujetos políticamente relevantes, en clara contravención del derecho fundamental de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país.

El modelo evidencia por tanto un rasgo de exclusión que debe ser puntualmente atendido para incorporar esta nueva modalidad de mensajes al circuito de la comunicación política. Mientras impida el flujo de información entre todos los actores relevantes del escenario público no podrá considerarse integral, abierto, plural y omnicomprensivo.

E. La ausencia del sentido de igualdad. La discriminación en los criterios de distribución

Un modelo de comunicación político-electoral asentado en la máxima de la equidad está obligado a otorgar posibilidades de difusión de mensajes de contenido político razonablemente proporcionales a todos quienes compiten por el sufragio ciudadano. Privilegiar las voces de unos en detrimento de otros, abrir canales de comunicación exclusivamente a ciertos sujetos y cerrárselos a otros, o discriminar el acceso a medios de comunicación bajo la premisa de que ciertos cargos o mensajes son más relevantes que otros, constituyen decisiones que pueden justificarse bajo ciertas condiciones, pero que en determinados contextos resultan altamente negativas y reprochables.

La distribución de los tiempos de Estado en radio y televisión actualmente vigente confiere características de inequidad al modelo de comunicación político-electoral en tanto alimenta un trato diferenciado bajo el criterio del "tipo de elección" federal o estatal de que se trate. En un entorno democrático el ciudadano debe contar con iguales oportunidades de recibir información, tanto de las elecciones federales como de las estatales, porque en ambos casos necesita estar en condiciones de ejercer el voto de manera informada y razonada.

Contrario a esta premisa, el esquema de distribución se guió por elementos cualitativos y no cuantitativos, dado que son muchos más los puestos de representación popular que se eligen en el ámbito de los estados y el Distrito Federal, que los de la federación; sin embargo, la presidencial es la elección de mayor significación política y como tal suele acaparar un mayor grado de atención mediática que encuentra su correspondiente en las normas del modelo que otorgan mayores tiempos a las campañas federales.[18]

[18] Los tiempos que corresponden a las elecciones federales y estatales se explican en IFE, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales,* Mé-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

El número de cargos de elección popular en los estados de la República, así como la reciente reforma a favor de las candidaturas independientes obliga a tener en cuenta el criterio cuantitativo en la redefinición de tiempos entre las campañas federales y estatales.

III. Libertad de expresión y el derecho a la información en los documentos básicos de los partidos políticos

1. Primera parte: presupuestos metodológicos y teóricos

De la consulta de los documentos básicos correspondientes a cada uno de los partidos se desprende que todos ellos formularon múltiples planteamientos en relación con ocho de los nueve temas relacionados con la libertad de expresión y al derecho a la información, resultando pertinente hacer notar que en cuanto al tema de derecho de réplica, solo un partido formuló un planteamiento al respecto y éste fue en términos por demás escuetos.

Sistematización de propuestas por tema de cada partido político							
TEMA	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PANAL	PMC
1. Libertad de Expresión	3	5	5	1	1	0	1
2. Derecho a la Información	4	11	4	3	8	1	2
3. Libertad de Prensa	2	0	1	0	0	2	0
4. Derecho de Réplica	0	0	1	0	0	0	0
5. Derechos sucedáneos a la Libertad de Expresión	0	0	1	1	4	5	1
6. Libertad de Expresión en Radio y TV	1	2	4	1	2	0	0
7. Rendición de Cuentas	1	1	0	0	2	0	2
8. Derechos reconocidos a los militantes y afiliados	1	2	1	6	2	1	2
9. Redes sociales	1	0	0	0	0	0	2

Del centenar de planteamientos y propuestas formuladas por los partidos políticos, las más consistentes se explican en los siguientes apartados.

xico, IFE, 2008, pp. 51 y ss.

2. Planteamientos más consistentes en relación con la libertad de expresión

El Partido Acción Nacional (PAN), en su Declaración de Principios sostiene que "la libertad de cada persona ha de coexistir creativa y solidariamente con la libertad de los demás. Los medios deben estar adecuados al fin. Un fin éticamente valioso no justifica la utilización de medios éticamente inadmisibles."

En su Programa de Acción, en el punto 80 sustenta que

> la libertad de expresión y el derecho a la información deben ser tutelados y regulados bajo los principios de interés público, apertura, salvaguarda a la vida privada y respeto al derecho de réplica. La ley debe reformarse para que el régimen de concesiones sea transparente, para fijar criterios en el uso de los tiempos oficiales del Estado y para crear un órgano autónomo que vigile y defienda estos preceptos.

En cuanto a su Plataforma Electoral, en el apartado intitulado "México Sólido", afirma que el partido promoverá los mecanismos pertinentes que garanticen el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, en un marco de libertad y responsabilidad social compartida.

En ese sentido, en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sólo figura un planteamiento sobre el tema, que se encuentra en el numeral 28 de la Declaración de Principios y advierte que "la libertad de expresión es un valor fundamental de la convivencia social".

En tanto que en el Programa de Acción del Partido de la Revolución Democrática (PRD), afirma en el punto 13 su compromiso para impulsar una reforma constitucional que garantice la libre manifestación de las ideas sin reproducir estereotipos que denigren la imagen de las personas por cualquier motivo discriminatorio, y también para que se estimule entre los medios de comunicación la promoción, igualdad de género, no discriminación, no violencia en contra de las mujeres y respeto a las diferencias, en el marco de la libertad de prensa.

En el numeral 73, relativo al derecho a la información, se expresa la propuesta de establecer en la legislación que la libertad de expresión implica el derecho a recibir y a emitir información y opiniones sin

censura, a través de los medios de comunicación. Asimismo, se distingue el significado que tiene el concepto de libertad de expresión para las personas, para quienes significa, básicamente, tener la posibilidad de acceder a los medios para poder expresarse y para los concesionarios, quienes a menudo la entienden como reducción de la normatividad o como libertad de programación.

En el punto 100, se pronuncia para que las autoridades no puedan prohibir o impedir formas de vestir o expresiones artísticas bajo consideraciones morales o religiosas correspondientes a un individuo, grupo de individuos o cualquier religión.

3. Planteamientos más consistentes en relación con el derecho a la información

El PAN, en el punto 80 de su Programa de Acción señala que la libertad de expresión y el derecho a la información deben ser tutelados y regulados bajo los principios de interés público, de apertura, de salvaguarda a la vida privada y de respeto al derecho de réplica. Así, la ley debe reformarse para que el régimen de concesiones sea transparente, para fijar criterios en el uso de los tiempos oficiales del Estado y para crear un órgano autónomo que defienda estos preceptos.

En el numeral 100, considera que el acceso a la información del gobierno debe ser una garantía de los ciudadanos en los órdenes federal, estatal y municipal, incluyendo los poderes Legislativo y Judicial y a todo aquél que reciba y ejerza recursos públicos. De manera que la transparencia requiere de leyes e instituciones públicas que le aseguren al ciudadano que la información de los gobiernos en todos sus órdenes es un bien público y un derecho.

En el apartado 1o. "México Próspero" de su Plataforma Electoral, comenta que seguirá

> empujando... la modernización regulatoria de las comunicaciones, la convergencia digital y la ampliación de la carretera de la información, para que todas la empresas y todos los mexicanos, puedan disfrutar de los beneficios que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Mientras que en el apartado sexto, "México Equitativo", punto 16, sostiene que utilizará las tecnologías de la información para ampliar

la educación a distancia y generar contenidos complementarios para los programas educativos, extendiendo la conectividad en las escuelas para un mayor aprovechamiento del alumnado y cuerpo docente.

Al respecto el PRI, en su Programa de Acción contempla una serie de pronunciamientos sobre el tema, de manera que en los numerales 38 y 39 señala que al haberse concretado las reformas a la Constitución mexicana y una parte de las leyes reglamentarias en materia electoral (2007), el partido se compromete a realizar las modificaciones a otros ordenamientos todavía pendientes de ser discutidos y aprobados, que permitan complementar el conjunto de estas disposiciones jurídicas, como destacadamente es el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, para que se puedan hacer efectivas las sanciones que el IFE determine por el incumplimiento de las nuevas disposiciones electorales; de igual forma es de mencionar la reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental...

En el apartado II de su Plataforma Electoral, sostiene que una sociedad democrática y funcional se construye con el debate público e informado, es así que el gobierno tiene el deber de socializar la información pública, mejorar su calidad y propiciar las bases de veracidad para la evaluación, fiscalización y rendición de cuentas de los asuntos públicos, para lograrlo, es indispensable que se garantice el acceso a la información de la ciudadanía, para que sean informados no sólo del ejercicio de los recursos, sino también para conocer las causas de la toma de decisiones e integración de proyectos gubernamentales, y de sus resultados.

En la Plataforma Electoral el PRI sintetiza su propuesta sobre el tema en varios puntos, y en esos términos:

a) Otorga mayores atribuciones para el IFAI a efecto de que en un marco de autonomía tenga facultades para:

- Vigilar el cumplimiento y resolver sobre posibles negativas de acceso a la información de los poderes Legislativo y Judicial.
- Imponer sanciones por incumplimiento a sus resoluciones.
- Ordenar a los sujetos obligados a que generen información en el caso de que sea declarada previamente como inexistente.
- Alertar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las áreas de opacidad que detecte por negación, presentación incompleta o declaración de inexistencia de la información pública.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

b) Fortalece las áreas de información del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, capacitando a las personas encargadas de éstas para establecer el dominio público de la información que está en manos del Estado.
c) Establece un sistema de rendición de cuentas que combata la corrupción, evite la impunidad y promueva la transparencia de las instituciones de gobierno, involucrando a la sociedad.
d) Impulsa un Sistema Nacional de Fiscalización, con la finalidad de establecer parámetros uniformes en el sistema de rendición de cuentas, en lo relativo al gasto público federal.
e) Aprovecha el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para ampliar las vías de acceso a la información pública, con base en sus capacidades y cualidades.

En ésta temática, el PRD, señala en el numeral 14 intitulado "Derecho a la Información", correspondiente a su Programa de Acción, que "el ejercicio de la ciudadanía requiere de información veraz, oportuna, comprobable y no discriminatoria, por lo que las y los mexicanos tendrán derecho a recibir información de los asuntos públicos, el que estará garantizado por el Estado y por una legislación eficaz", de manera que el Estado estará obligado a informar públicamente sobre los aspectos principales de su desempeño, y en ese sentido, para que el derecho a la información sea ejercido de manera eficiente, no bastará con que las autoridades u organismos públicos independientes proporcionen información a quien la solicita, sino que ésta deberá ser presentada de forma tal que permita ser analizada y procesada fácilmente por el solicitante. Se adhieren a esto, los numerales 73 y 100 señalados *supra*.

IV. Libertad de expresión en el ámbito electoral y sus operadores jurídicos

El tema de la libertad de expresión en cuanto a su contenido y en tanto derecho público subjetivo se entiende en un triple sentido, así: buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, en lo que hace al ámbito electoral y sus operadores jurídicos, se presenta como multidimensional, a saber: desde un punto de vista filosófico o de la filosofía política, en lo que se refiere al fundamento de los derechos,

ya en tanto categoría de humanos, bien en cuanto fundamentales; desde el derecho positivo, por lo que hace a las normas jurídicas y los precedentes relacionados con éstas; más aún, la libertad de expresión en la materia de mérito en este estudio, que desde luego es la electoral, es dable ser analizada desde la sociología o la ciencia política, la importancia de cada una de las esferas que se constituyen en torno al derecho nos obliga a excluirlas sin obviar el grado de incidencia que tienen en la materia esencialmente política en sentido electoral.

En virtud de la naturaleza del tema, hemos considerado necesario incluir la teoría del operador jurídico, para entender la toma de decisiones públicas en los ámbitos sociales, administrativos y jurisdiccionales.

Por lo que hace a la libertad de expresión en su sentido instrumental o adjetiva, *id. est*., en tanto garantía, la ciencia y la teoría política la han ligado a la emergencia y/o transformación de los regímenes políticos, autocráticos o democráticos, en tanto hace posible la construcción del andamiaje electivo y la renovación periódica de los titulares de los órganos de potestad estatal, y la plena concreción del estándar legitimador[19] (*Herrschaft*), legal-racional diría Weber, por excelencia de las democracias liberales, a saber: el principio democrático y el pluralismo.

En el hilo argumentativo del presente trabajo se encontrará, en principio, un análisis sobre el binomio derechos humanos y libertad de expresión, metodológicamente presupuestos necesarios para el análisis de la libertad de expresión en el ámbito electoral mexicano y, en segundo término, las implicaciones de este proceso en la operación jurídica, concretada por los órganos electorales federales (administrativo y jurisdiccional), seleccionando como caso de estudio el expediente SUP-JIN-359/2012, al que consideramos caso paradigmático.

1. Los derechos humanos y sus operadores jurídicos

Los derechos humanos sólo son asibles intelectivamente y en su práctica progresiva y expansiva bajo la condición necesaria que se positiven y garanticen en un tipo de régimen y de Estado, así como a una

[19] Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos,* Madrid, Sistema, 1991, pp. 98 y 101; por lo que hace a los fundamentos sociopolíticos, Véase *id.*, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, pp. 117-127.

intensa tendencia: el democrático y el constitucional de derecho, y su creciente internacionalización y especificación,[20] cuyos fundamentos teóricos[21] son, a saber: *a*) una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; *b*) una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; *c*) una ciudadanía plena y activa, en las esferas de lo civil, lo político y lo social;[22] *d*) una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad, y *e*) un régimen electoral como elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones,[23] hace posible la realización de estos derechos humanos.

La democracia, en cualesquiera de sus adjetivaciones, requiere de presupuestos para su operación en la toma de decisiones informadas, críticas, propositivas y, por tanto, intersubjetivas, es en este sentido que cobra importancia la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general.

La conformación y consolidación de los derechos humanos en sus dimensiones filosófica, histórica, positiva e internacional, evidencia el *iter* evolutivo de su comprensión cabal, cuyo sustrato insoslayable se remonta a la emergencia del pensamiento liberal pero, sobre todo, a la razón práctica de éste, en el siglo XVIII.

La segunda posguerra se erige en clave de bóveda para el reconocimiento de los derechos humanos y su expansividad, 1948 data significativa en el reconocimiento internacional de aquéllos y, específicamente, de la libertad de expresión reconocida en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, desde entonces hasta la época actual el sucesivo reconocimiento de la bilateralidad del derecho.

---

[20] Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos… op.cit.,* p. 101.

[21] Bobbio, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaiso, EDEVAL, 1990, pp. 11-30.

[22] Hernández, María del Pilar, "Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres", *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2013.

[23] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacía una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004, p. 24. (el documento aborda los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Implicando tal bilateralidad, en tanto materialización del pensamiento, el simbolismo, la expresión verbal y, desde luego, la expresión escrita, pero al mismo tiempo el acceso a la información.

El tránsito que va desde la erección misma de la libertad como núcleo irreductible y límite categórico al Estado, hasta la libertad a través o por medio del Estado, encuentra hoy su más clara resignificación en aquellos derechos que ya a principios del siglo XX Jellinek denominara *iura activae civitatis*, así, los derechos políticos son "… un complemento natural de los derechos de libertad y de los derechos civiles…"[24]

La libertad de expresión en materia política-electoral continúa ubicada en el esquema de la libertad extensa, al menos en nuestro país, que se concreta a través y por medio del Estado, así lo demuestra su positivación en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución mexicana, adquiriendo límites constitucionales precisos —prohibiciones— para los sujetos de la relación, para el (los) ciudadano(s), para el propio Estado interdictando la censura —directa o indirecta, previa o posterior—, *so* riesgo de afectar el núcleo esencial del derecho —*wesensgehalt*— vaciándolo —aushöhlen—.[25]

La libertad de expresión así reconocida, se erige en requisito *sine qua non* —no suficiente ni exclusivo— y presupuesto necesario de los regímenes democráticos o, en otro sentido, la libertad de expresión concretada en el espacio público y erigida en opinión pública[26] se convierte en *humus* fértil para el tránsito del Estado liberal al Estado liberal democrático; la libertad de expresión, en principio y como última *ratio*, puede ser manipulada y deformada pero, inopinadamente, constituye el eje de la cohesión social, de la construcción y legitimación (o deslegitimación) política.

---

[24] Bobbio, Norberto, *Liberalismo y … op. cit.,* p. 47.

[25] Hernández, María del Pilar, "Los límites al control de constitucionalidad", en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 145.

[26] Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública, La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, G. Gili, 1981; en el mismo sentido: Arendt, Hanna, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993; Lazarsfeld, Paul y Katz, Elihu, *La influencia personal*, Barcelona, Ed. Hispano Europea, 1979; Berelson, Bernard y Janowitz, M., *Public Opinion and Communication,* Glencoe, Ill, 2a. ed., Nueva York, The Free Press, 1966; Steinberg, Ch. S., *Los medios de comunicación social*, México, Editorial Roble, 1969; Wright Mills, Charles, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975; Manheim, Ernst, *La opinión pública*. Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1936.

Tales ideas han sido cabalmente recogidas por el contexto de las naciones, trátese de los diversos sistemas constitucionales, ya en los sistemas internacional y regionales de derechos humanos (Europeo e Interamericano, esencialmente), cuya casuística ha permitido la formación de un corpus jurisprudencial que posibilita la apreciación meridiana de la libertad de expresión, su eventual categorización atendiendo al qué se expresa —ideas, informaciones, opiniones o creencias personales— y por tanto su tutela en términos del interés público que revistan; quién las expresa, y consecuentemente, el grado de mayor tolerancia en tratándose de quienes aspiran a un cargo o ya lo desempeñan —electivos o de designación— por estar sujetos a un escrutinio mayor por parte de la sociedad, en dónde se limita —sólo son admisibles por excepción y bajo condición que estén previstas en ley de manera clara y precisa, así como dirigidas al logro de objetivos imperiosos reconocidos por la Convención y que sean necesarias en una sociedad democrática—.[27]

En México la reforma a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos, publicada en el DOF del 10 de junio de 2011, obliga a los operadores jurídicos a superar la visión "formalista" sustentada en un enfoque "normativista" y sustituirlo por un enfoque sustentado en el ser humano, en donde se consideran derechos públicos subjetivos lo más favorables al individuo y la protección del derecho humano, vía el sistema interamericano de derechos humanos a través de un denominado *control de convencionalidad,*[28] esencialmente por la incorporación de un principio como el *pro homine* o *pro persona*.

Pero la pregunta es ¿quiénes actualizan, redimensionan o dotan de contenido a los derechos? Cabalmente los operadores jurídicos.

Entendemos por "operador jurídico", en la acepción originaria que le diera por primera vez Renato Treves, aquellos que desde el ámbito estatal o privado se vinculan con la aplicación y/o interpretación del derecho,[29] el caso del orden jurídico mexicano, a saber, IFE y Tribunal

[27] Relatoría especial para la libertad de expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión,* OEA/CIDH, 2010, p. 11.

[28] Ver la resolución de los casos resueltos por ese tribunal en los que se ha urdido el concepto: Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala, sentenciado el 25 de noviembre de 2003, particularmente en el párrafo 27 del voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez; Caso Tibi *vs.* Ecuador del 4 de septiembre de 2004, párrafo 3 y 4 del voto concurrente razonado del mismo juez.

[29] Treves, Renato, *El juez y la sociedad,* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974. En-

Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sin obviar el rol que como órgano de control de constitucionalidad desarrolla el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Cuál es el estado de la cuestión atendiendo a la labor de la Sala Superior del TEPJF. Nos parece que es por demás encomiable y conteste a la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), aunque en ocasiones resulta regresiva su interpretación.

Por lo que hace a los límites al derecho de mérito, si bien avanza en 2008 en el asunto "Libertad de expresión e información, su maximización en el contexto del debate político" donde destaca que el ejercicio de libertad de expresión no es absoluto, encuentra límites en la seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Todo lo contrario sucede en el caso "La verdad no divide" —SUP-RAP 256/2012— ya que echa por tierra el avance.

La utilización de propaganda negativa en campañas electorales presenta una serie de cuestiones relevantes sobre el dilema entre libertad de expresión y calidad de democracia.

Al decir de Calvert "... los anuncios políticos negativos televisados plantean el más serio problema de nuestra democracia autogobernada. No son discurso político, sino discurso invalidante de la democracia".[30]

Existen argumentos a favor y en contra de la propaganda negativa y, en última instancia, podría aconsejar algún tipo de —mínima— regulación de este tipo de discurso. El argumento se basa en la maximización del derecho en el contexto del debate político.

No obstante que el contenido del referido asunto es casi similar en términos de degradación a la persona de Peña Nieto, candidato del PRI, en el caso "Peña" —SUP-RAP 319/2012— considera que sí se concreta la denigración y la calumnia en la persona del candidato, lo

tre otros operadores el Maestro cita notarios, registradores, servicios de policía, testigos, jurados, mediadores, administradores, *inter alia*.

[30] Calvert, Clay, "When First Amendment principles collide: Negative political advertising & the demobilization of democratic self-governance", *Loy Law Review*, núm. 30, L.A., Loyola Marymount University and Loyola Law School, 1997, p. 1528.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

que constituye una "connotación oprobiosa" para los integrantes de dicho instituto político de cara al electorado, y en consecuencia no admisibles en una contienda electoral.

Más allá que existen parámetros claros, constitucionales y legales, pareciera olvidar la Sala Superior que, conforme a Calvert:[31]

1) El debate racional y deliberativo pierde valor por anuncios negativos, superficiales, de 30 segundos que *proveen poco contexto e información sustantiva*.
2) El debate racional y deliberativo pierde valor por anuncios negativos, de 30 segundos, superficiales que apelan *más a emociones que a la razón*.
3) El debate racional y deliberativo pierde valor por anuncios negativos, de 30 segundos, superficiales que proveen *información falsa y engañosa*.
4) *Participación* en el autogobierno democrático, como refleja la participación de los votantes, es reducido por anuncios negativos, de 30 segundos, superficiales.

Por lo que hace a la actuación del IFE, ha menester indicar las grandes tensiones y en otras las coincidencias que se pusieron en evidencia en el proceso electoral federal de 2012, de forma por demás focalizada en los candidatos a la Presidencia de la República, como es obvio, y la Sala Superior del TEPJF, temáticamente sobresalen:

– Libertad de expresión y propaganda gubernamental, en tanto violatoria del artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución mexicana. Propaganda con fines de promoción personalizada cuando ésta haya sido contratada con recursos públicos, que tenga un impacto en la equidad de la competencia electoral. Caso Marcelo Ebrard Casaubon, CG353/2012/SUP-RAP-289/2012, los órganos coinciden; Felipe Calderón Hinojosa promoción de su partido en plena campaña electoral CG234/2012, especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/078/PEF/155/2012 y SUP-RAP-196/2012 Y ACUMULADOS que evidenció los criterios encontrados en esta materia entre los dos operadores jurídicos, desde luego que coincidimos con el Voto Particular del Magistrado Flavio Galván.

[31] *Ibidem,* pp. 1497-1510.

– Libertad de expresión y propaganda electoral. La propaganda política-electoral es válida, siempre y cuando las expresiones denunciadas no supongan una denigración o calumnia a sujeto alguno, es decir, si del análisis de la propaganda no se advierten frases o calificativos que deshonren, difamen o denigren, en su caso, a determinada persona, instituto político, o ente público, debe considerarse que se ubican dentro de la libertad de expresión, la cual en el contexto de un proceso comicial, debe robustecerse y maximizarse. Caso propaganda electoral en el extranjero CG493/2012 declara infundado el Procedimiento especial sancionador, SUP-RAP-386/2012 revoca la resolución del IFE, considerando denigrantes las expresiones del mensaje en contra de Peña Nieto.
– Libertad de expresión y actos anticipados de campaña. La concreción de la afectación, conforme al Consejo General del IFE, de acuerdo a su experiencia en el especial sancionador, habrá de atender a los siguientes elementos: *personal*, en tanto que son realizados por los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos en el partido político antes del registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas; *subjetivo*, toda vez que los actos tienen como propósito fundamental presentar una plataforma electoral y promoverse o promover a un ciudadano para obtener un cargo de elección popular; *temporal*, porque acontecen previamente al registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas. CG331/2012 declara infundados los Procedimientos Especiales Sancionadores incoados en contra de: C. Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República por la coalición "Movimiento Progresista", partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la coalición "Movimiento Progresista", Movimiento Regeneración Nacional A.C; SUP-RAP-269/2012, revoca la resolución.

El cúmulo de procedimientos especiales sancionadores y los criterios que el Consejo General del IFE ha generado en el pasado proceso electoral en relación con la libertad de expresión pueden ser sistematizados, así:

- Actos anticipados de campaña.
- Adquisición o contratación de tiempos en radio y/o televisión.
- Difusión de propaganda gubernamental personalizada de servidores públicos.
- Por denigración o calumnia.
- Propaganda contraria a la normativa electoral.
- Incumplimiento a medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias.

V. Instituciones electorales, derecho a la información y medios de comunicación en las campañas presidenciales de 2012

La Constitución mexicana ordena que las elecciones populares sean "auténticas" y "libres"[32] no solamente el día de la jornada electoral sino a lo largo del proceso electoral en su conjunto. Las campañas, por ejemplo, son de capital importancia. Es durante este periodo cuando la ciudadanía puede conocer a los candidatos, los aspirantes están obligados a interactuar con la sociedad y todos tienen la oportunidad para evaluar el pasado y visualizar un nuevo futuro para la nación. Para ello, los ciudadanos deben contar con suficiente información para ejercer su voto el día de la elección, para lo cual las autoridades electorales deben garantizar una plena libertad de expresión y derecho a la información durante las campañas electorales.

1. Teoría: de la libertad de expresión al derecho a la información

La naturaleza de la libertad de expresión ha sido definida por el TEPJF que al coincidir con los criterios de la Corte IDH, ha señalado la doble dimensión de esta libertad, una individual y otra social, mismas que se complementan de forma que una no puede subsistir sin la presencia de la otra. Recientemente el Tribunal señaló que:

[32] "La renovación de los poderes legislativos y ejecutivo se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas" (artículo 41 de la Constitución mexicana).

> La libertad como derecho fundamental concebido desde los derechos humanos de primera generación, como una de los tres pilares de los Estados-Nación democráticos, no se agota con el disfrute individual de los sujetos de Derecho, sino que adquiere una dimensión social que influye en la vida en sociedad y se traduce en la necesidad de todo colectivo, de gozar del poder de decisión, sin influencia de algún tipo.[33]

La libertad de expresión no es la excepción, ya que esta doble dimensión que la caracteriza es la que le otorga trascendencia dentro del contexto democrático. En el plano individual, la libertad de expresión comprende el derecho de cada uno de comunicar a otros su propio pensamiento y puntos de vista, lo que trasciende el ámbito personal para insertarse en una dimensión social que implica el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. En consecuencia *"para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena, o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia"* (énfasis agregado).[34]

La libertad de expresión implica necesaria y simultáneamente el derecho a la información, lo cual ha sido tomado en cuenta por el TEPJF quien no sólo la define como una instancia esencial de autoexpresión, sino además como condición indispensable para ejercer otros derechos y como elemento determinante para la calidad de vida democrática de un país.[35]

La libertad de expresión no tiene que ver únicamente con la autonomía de los individuos, sino que por medio de ellas los receptores de la información pueden tener a su alcance la más diversa variedad de opiniones y puntos de vista en torno a un tema determinado.[36] Asimismo, el contenido de la libertad de expresión se compone de tres elementos: 1) derecho a atraerse información; 2) derecho a informar, y 3) derecho a ser informado.[37]

---

[33] Cómputo Final, Calificación Jurisdiccional de la Elección, Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, p. 98.

[34] Juicio de Inconformidad. SUP-JIN 359/2012, Sala Superior, TEPJF, p. 107.

[35] SUP-JIN 359/2012, pp.111-112.

[36] Saba, Roberto, "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 3, enero-junio de 2004, p.153.

[37] Villanueva, Ernesto, "Derecho de Acceso a la Información Pública", en *Latinoamérica: Estudio Introductorio y Compilación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. XVII.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

Definida la naturaleza y contenidos de la libertad de expresión, habría que considerar reconceptualizar la libertad de expresión para entenderla no sólo como una libertad negativa, sino como una libertad positiva, en términos de Isaiah Berlin.[38] Una libertad negativa se entiende como aquella que nos permite escapar o "*liberarnos de*" controles impuestos de manera externa. Pero una libertad positiva va más allá, puesto que nos permite no sólo escapar, sino avanzar hacia nuestra realización plena como seres humanos, es decir, nos permite *"liberarnos hacia"* el cumplimiento de una meta particular. Consideramos por ello que, una vez que conceptualizamos las libertades de expresión y opinión como derechos hacia la realización de seres humanos plenamente informados y no sólo como garantías para liberarnos de la censura, entramos al terreno del derecho a la información entendido en su forma más amplia.

2. Práctica: libertad empresarial sin información ciudadana

Discursivamente tanto el IFE como el TEPJF han defendido una sofisticada teoría de la libertad de expresión y el derecho a la información. Sin embargo, durante el desarrollo del proceso electoral de 2012, pudo constatarse la aplicación de una visión minimalista y parcial del concepto por parte de las autoridades, lo cual se evidenció en los siguientes ejemplos.

A. Sugerencias de lineamientos

El artículo 49.7 del Cofipe establece que la autoridad electoral deberá establecer sugerencias de lineamientos respecto de la cobertura que los noticieros hagan de las actividades de campañas y precampañas. El acuerdo CG 291/2011 instrumentó estas sugerencias de lineamientos, sin embargo, llama la atención cómo este documento refleja una visión diferente del concepto de libertad de expresión descrito arriba.

En principio, el IFE considera que el objetivo de los lineamientos debe ser el de "*conciliar*" o "*equilibrar*" el derecho a la información de los ciudadanos con la libertad de expresión de los medios de

[38] Berlin, Isaiah, "Two Concepts of Liberty", en *id.*, *Four Essays on Liberty*, London, Oxford University Press, 1969. Ver nueva edición en Berlin, 2002.

comunicación,[39] lo cual se contrapone a la concepción dual de estos derechos, por lo que se coloca en el mismo nivel de importancia el derecho de una persona de expresarse y de la sociedad a recibir dicha información. El IFE presenta a la libertad de expresión como un derecho exclusivo de los medios, restando importancia al ejercicio que de la misma hagan los ciudadanos. Queda fuera, por ejemplo, cualquier exigencia con respecto a la inclusión de una pluralidad de voces ciudadanas dentro de los medios de comunicación.

B. Monitoreo de radio y televisión

En cumplimiento del artículo 76.8 del Cofipe, el IFE realizó un monitoreo de noticieros en radio y televisión en colaboración con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con el objeto de vigilar el nivel de cumplimiento de las "sugerencias de lineamientos". Sin embargo, aun cuando la UNAM fue la institución encargada de realizar el monitoreo, éste se hizo atendiendo a la metodología impuesta por el IFE y tomando en cuenta las variables que la autoridad consideró adecuadas.

El enfoque principal del monitoreo se dio cuantitativamente sobre las menciones y tiempo total dedicado a cada candidato y partido. En el aspecto cualitativo únicamente se tomó en cuenta la vigilancia de los recursos técnicos utilizados, la jerarquización temporal de las notas dentro del noticiero y la "adjetivización" de las notas, por la cual se midieron las valoraciones positivas o negativas para cada candidato. Cuantitativamente, se dejaron de lado aspectos como el tipo y calidad de la cobertura, el análisis de la construcción visual y conceptual que los medios hacen sobre las notas y la exclusión del estudio de programas de debate y análisis.

El monitoreo, lejos de realizar un estudio que evidenciara algún tipo de sesgo mediático, se limitó a una simple actividad de contabilización de menciones y tiempos sin realizar un ejercicio intelectual más profundo. No obstante lo anterior, pueden extraerse datos importantes para demostrar una ventaja mediática significativa a favor del candidato del PRI Enrique Peña Nieto, quien del total del tiempo monitoreado recibió un 30.64% de cobertura, Josefina Vázquez Mota

[39] Acuerdo CG 291/2011, Consejo General, IFE. pp. 6 y s.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

26.52% y Andrés Manuel López Obrador un 26.36%.[40] De igual forma, fue el único candidato en recibir más valoraciones positivas que negativas en televisión, situación contraria a la de sus adversarios, de quienes se habló negativamente en distintas piezas informativas, más que de forma positiva.[41] En cuanto al tiempo medido por género periodístico, por ejemplo, la entrevista, se obtuvo que Peña Nieto pudo hablar en vivo 175 horas, mientras que López Obrador sólo pudo hacerlo en un total de 79 horas,[42] lo que evidencia un porcentaje mucho mayor de cobertura para el candidato priista en un formato mucho más accesible y convincente para el votante común.

C. Debates electorales

Dos momentos clave marcaron la actuación de las autoridades en este tema. El primero, cuando Andrés Manuel López Obrador solicitó al IFE la realización de 12 debates entre candidatos presidenciales; el segundo, cuando esta autoridad tuvo que resolver la pertinencia de solicitar la transmisión en cadena nacional del segundo debate.

Respecto del primer caso, el candidato apeló a una interpretación que maximizara el derecho a la información de los ciudadanos, lo cual se debería hacer observando lo dispuesto en el artículo primero constitucional, los tratados internacionales y con base en una aplicación del principio *pro homine*. La autoridad consideró, sin embargo, que el artículo 70 del Cofipe no debía ser interpretado extensivamente, pues su contenido es impositivo, es decir, establece una obligación a cargo de la autoridad que por ser tal, debe observarse estrictamente so pena de contravenir los principios de legalidad y seguridad jurídicas, lo que implicaría crear nuevas obligaciones no previstas en la ley a cargo de los permisionarios públicos obligados a transmitir los debates.[43]

---

[40] Monitoreo de Espacios Noticiosos en Radio y Televisión. Campaña Electoral para presidente de la República 2011-2012, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (en adelante "Monitoreo de Espacios"), p. 9. Disponible en: *http://www.monitoreoifeunam.mx/reportes/BaseCreacionGraficasEstaticas/presidente/data/periodo/2012-03-30_al_2012-06-27/documentos/Reporte_Presidente_del_2012-03-30_al_2012-06-27.pdf* (Consultado el 29 de octubre de 2012).

[41] *Ibidem,* p. 18.

[42] *Ibidem,* p. 14.

[43] Acuerdo CG-118/2012, Consejo General del IFE.

Consideramos que el Cofipe en su artículo 70, de ninguna manera prohíbe al IFE organizar más debates entre los presidenciables. Recordemos que en 2006 el IFE participó activamente en la organización de dos debates, ninguno requerido por la ley. En 2012, sin embargo, cambió de criterio para condicionar su intervención en debates adicionales a los ordenados por el artículo 70 al acuerdo unánime entre los candidatos, lo cual permitía que cualquiera a quien conviniera reducir al mínimo los momentos de intercambio libre de ideas con sus contrincantes pudiera vetar la realización de ejercicios adicionales.

El caso llegó al TEPJF, quien ratificó la postura del IFE y sostuvo que esta autoridad no está facultada para organizar debates distintos a los dos ordenados por el Cofipe,[44] lo que no significa una restricción a los medios de comunicación para organizar libremente debates, siempre y cuando no exista de por medio la compra o adquisición de "espacios" por parte de algún candidato o partido. Una interpretación interesante, sin embargo, podría justificar lo que terminó por ocurrir en la realidad, que los medios no convocaran, salvo algunas excepciones, a nuevos debates que generaran un contexto de exigencia hacia los candidatos.

En el segundo caso, como resultado de la abierta provocación de las televisoras para darle menor difusión al debate presidencial, se solicita al IFE que realice un esfuerzo para instar a la Secretaría de Gobernación (Segob) su difusión en cadena nacional, a lo cual la autoridad se negó, abdicando su responsabilidad de garantizar el derecho a la información de los mexicanos. Los consejeros electorales subrayaron que no se encuentra dentro de las facultades del IFE el obligar a los concesionarios a transmitir el debate, sin embargo, lo que estaba bajo discusión no era que la autoridad impusiera directamente la cadena nacional, sino que realizara las gestiones necesarias para que las autoridades correspondientes intervinieran para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

El TEPJF confirmó nuevamente la postura del IFE, con la anotación de que realizara las gestiones a su alcance para tener certeza de que el debate tuviera la mayor difusión posible.[45] Es claro que la propuesta no consistía en obligar a los ciudadanos a ver el debate. Al contrario, lo que se buscó era garantizar que todos tuvieran la posibilidad de

[44] SUP-RAP-94/2012

[45] SUP-RAP-198/2012

atestiguar el evento político, algo que solamente se podría lograr con su transmisión por los canales de mayor cobertura. Si una persona no quisiera atender la cadena nacional, siempre existe la opción de apagar el televisor, pero la cuestión radicaba en demostrar la fortaleza de la autoridad ante el abierto acto de sabotaje de parte de las principales televisoras.

VI. La promoción del voto razonado mediante la organización de debates electorales

México es hoy en día un Estado democrático de derecho que busca cumplir con los objetivos políticos que caracterizan el funcionamiento de esta conformación política. En este contexto, la libertad de expresión como eje fundamental del ejercicio democrático ha transitado de un liberalismo individualista a una noción de equidad colectiva donde se procura la igualdad de condiciones para que todos los miembros de la sociedad se expresen por igual.

En el ejercicio de libertad de expresión en un Estado democrático, los medios de comunicación se erigen como poderosos actores de influencia política, frente a esta situación el Estado ha intentado regular la actuación de los medios de comunicación en el ámbito de la comunicación política, en busca de la construcción de un escenario equitativo. En el modelo democrático estatal esta regulación tiene como objetivo aumentar y mejorar el debate público.

La racionalidad de la regulación de los medios de comunicación es buscar la equidad tanto de emisores de expresiones y opiniones, como de los receptores de la información. Entre más participación existe de unos y otros, el debate público es más rico y amplio, de manera que la sociedad produce información constante hasta poder influir el sentir y actuar de legisladores y políticos.

El Estado es promotor de la libertad de expresión, no sólo cuida la expresión de sus ciudadanos, sino también se encarga de la comunicación de los actores políticos, la llamada comunicación política. En cuanto a las expresiones e ideas del Estado mismo, su actuar ha transitado a un esquema de transparencia y acceso a la información. La libertad de expresión en el campo electoral es relevante en un Estado

democrático por tratarse del ámbito limítrofe entre el actuar público y el actuar ciudadano.

Los instrumentos o espacios que contribuyan a dar más y mejor información por parte de la esfera estatal son relevantes porque incrementan la participación política y de esa manera fortalecen la vida democrática. Sin embargo, las obligaciones del Estado democrático de proveer información del actuar público a la ciudadanía y mejorar el debate público, generan problemas de los cuales destacan la falta de autonomía del Estado, el nivel de formación de la ciudadanía y la inequidad informativa.

La comunicación política en la competencia electoral se convierte en un poderoso instrumento para mejorar directamente el debate público, buscando la autonomía de los planteamientos o por lo menos la existencia de una pluralidad de posiciones, así como la existencia de equidad, para ello el Estado intenta regular la propia comunicación electoral.

Es así como los debates políticos surgen bajo la premisa de combinar las tres grandes necesidades de la comunicación política democrática: la libertad de expresión de actores políticos; el derecho de los ciudadanos a ser informados y un mismo espacio que optimice las posibilidades de recepción del electorado de un debate público de calidad.

Los debates políticos surgieron como una necesidad de vinculación entre aspirantes a puestos de elección democrática y el electorado, primero sin regulación, como manifestación de la libertad de individuos, y después como un ejercicio democrático equitativo. Con este nuevo enfoque, la equidad y la regulación se vuelven cuestiones centrales en los debates políticos.

La equidad implica la posibilidad de que todos los candidatos a una elección participen en los debates políticos. Cuando la organización de estos debates es predominantemente pública, la equidad es total a través de regulación, en cambio, cuando la organización es predominantemente privada, la equidad es relativa. No obstante, entre los dos tipos de organizaciones, existen matices en la presentación de debates.

La segunda cuestión sobre los debates políticos es sobre el tipo de regulación que enmarcará a estos ejercicios, es decir, si la regulación será en materia de radio y televisión o en materia electoral. Cierto es que no siempre regula un órgano estatal, se observan en la mayoría de

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

las democracias del mundo reglas que de común acuerdo, a partir de negociaciones, establecen los propios participantes.

La regulación de los debates electorales afecta profundamente el alcance e impacto de los mismos. El nivel de regulación está determinado por quién determina las mismas, la autoridad, los partidos políticos, los medios de comunicación o la ciudadanía; normalmente la regulación es por parte de varios o todos estos actores. Se observa que cuando la ciudadanía regula los debates, no se trata de la ciudadanía abierta, sino de organizaciones sociales que tienden a tener sus propias agendas e intereses.

En las democracias actuales podemos encontrar distintos matices en la organización y regulación de los debates. En Estados Unidos de América, por ejemplo, son las organizaciones no gubernamentales quienes organizan los debates y, al igual que en España, sistemáticamente se han excluido a los candidatos de los partidos minoritarios, mientras que en Chile en el penúltimo debate de 2005 se incluyeron a todos los candidatos. En Francia la organización de los debates políticos queda en manos de las cadenas de televisión, en cambio, Colombia sólo organiza debates políticos en caso de segunda vuelta electoral.

En México, la tradición de los debates políticos inició sin existir mandato de ley. Fue hasta la reforma electoral de 1996[46] cuando se estableció que el IFE a petición de los partidos, organizaría y apoyaría la difusión de los debates.

Los debates del año 2000 fueron un ejercicio privado, donde el primer debate de ese año fue incluyente de todos los partidos y en el segundo sólo participaron las principales fuerzas políticas.

En 2006 el IFE desempeñó un rol de mediador y facilitador, pues al no tener una facultad u obligación expresa en la ley, quedaba a los propios actores el decidir la logística y detalles de la organización.

Fue en la reforma electoral de 2007 cuando se estableció la obligación del IFE de organizar dos debates, sin embargo, faltó establecer obligación alguna a los partidos políticos y a los concesionarios respecto a su participación en los mismos. En los debates de 2012 se lograron consensos entre candidatos y partidos procurando flexibilidad.

El resultado de los debates políticos puede mejorar si se pone en primer lugar el interés de la ciudadanía con formatos más dinámicos.

[46] El Decreto que reforma el Cofipe fue publicado el viernes 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el mismo día.

La creciente exigencia de participación de los ciudadanos da un nuevo matiz a la comunicación política y a la misma participación ciudadana en la democracia mexicana.

La autoridad electoral en principio, así como la legislativa, en caso de que se efectúe una reforma electoral integral, deberá considerar si este modelo es suficiente, o si bien, para cumplir con las demandas de participación tendrá que regular aspectos técnicos de organización.

Finalmente, el papel en los debates electorales de los nuevos medios de participación y comunicación, las llamadas redes sociales, y el enfoque de la ciudadanía como objetivo y racionalidad de estos ejercicios para transmitir propuestas e ideas y no meras exposiciones unilaterales, son dos elementos que deben considerarse sobre el futuro del modelo regulador de debates políticos.

VII. La libertad de expresión y el derecho de réplica

El apartado desarrolla, con una perspectiva jurídica-doctrinaria, el derecho de réplica como un derecho humano que deriva a su vez del derecho a la libertad de expresión surgido en el siglo XVIII en el marco del Estado constitucional. Así, partimos del hecho que los derechos de réplica y de expresión no podrían entenderse el uno sin el otro: una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre y, por ello, las Constituciones reconocen y garantizan estos derechos.

A ese respecto, el derecho a la libertad de expresión se encuentra en el artículo 6o. de la Constitución mexicana vigente de 1917 desde su texto original. Sin embargo, observamos en cuanto al derecho de réplica que, después de 218 años de la publicación de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se plasmó en ese mismo artículo con la reforma del 13 de noviembre de 2007. Asimismo, la regulación para ejercer dicho derecho, de acuerdo con los artículos transitorios tercero y sexto de la citada reforma, se dejó a una ley federal específica que debía publicarse en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de la reforma constitucional, esto es, el plazo se venció el 13 de diciembre de 2007.

Con relación a lo anterior, el artículo décimo transitorio del Cofipe, publicado el 14 de enero de 2008, señala una fecha distinta a la refor-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

ma constitucional del artículo 6o., al establecer que a más tardar el 30 de abril de 2008 el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica.

La reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, en su artículo sexto transitorio, dispuso que las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estarían obligadas a adecuar su legislación aplicable a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor de la reforma, esto es el 13 de noviembre de 2008 y que, en caso de no ser así, se observaría lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto de la Constitución mexicana, el cual se refiere a que las leyes federales y locales deberán publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y con la prohibición expresa que durante dicho proceso electoral no habrán modificaciones.

En cuanto al ámbito local, existen normas jurídicas que hacen referencia a la réplica, por ejemplo, en los estados de Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Tamaulipas, y el Distrito Federal. Mientras que en el contexto federal existe una importante dispersión de normas jurídicas sobre la réplica. Se puede afirmar que la Ley sobre Delitos de Imprenta puede ser reglamentaria del actual artículo 6o. constitucional, sin embargo, resulta necesario analizar a profundidad cuáles han sido los criterios de la SCJN en esta materia. Asimismo, se encuentra el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, el cual señala que en la democracia la libertad de expresión debe ejercerse con respeto absoluto a los derechos de réplica y de privacía de los(as) ciudadanos(as) frente a los medios de comunicación, de manera que tanto ciudadanos(as) como comunicadores(as) puedan defender el derecho para preservar su dignidad, y que la radio y televisión promoverán el derecho de réplica para que la persona lo ejercite y, en caso de que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, la persona tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes.

Por lo anterior, consideramos que la ausencia de una regulación legal específica del derecho de réplica facilita que algunas personas realicen prácticas absolutistas, aun en un Estado constitucional que lo reconoce, sin embargo, una de las característica del Estado en comen-

to, consiste en que este derecho goce de una regulación detallada en una ley publicada.

En ese orden de ideas, y también considerando el contenido de los artículos 1, 14, 16, 71, 72 y 89 de la Constitución mexicana, la promulgación de leyes que garanticen el derecho de réplica, rectificación o respuesta tienen como resultado la protección a la vida privada de todas las personas sin hacer un uso desproporcional de los poderes coactivos del Estado. Así, y considerando que las declaraciones en el ámbito político se realizan frecuentemente mediante juicios de valor y no mediante una afirmación exhaustivamente basada en hechos, no debería existir ningún tipo de responsabilidad pues se trata de una apreciación subjetiva y ésta no puede ser sometida a prueba para su veracidad o falsedad.

En este contexto, una ley del derecho de réplica tendría que aplicarse por extensión también en el ámbito del derecho electoral. Sin embargo, esta ley aunque era obligación tenerla desde 2008, no existe. En este contexto, en octubre de 2011 inició el proceso electoral para las elecciones federales de 2012 y se presentaron diversos casos relativos al ejercicio del derecho de réplica, por ejemplo, los asuntos de los cuales conoció el IFE sobre esta materia los tramitó de acuerdo a las reglas del procedimiento especial sancionador.

Por su parte, el TEPJF estimó que se debe aplicar, como criterio orientador, lo señalado en el artículo 27 de la Ley sobre Delitos de Imprenta en tanto se expide la ley de la materia, asimismo, consideró que la omisión legislativa no impide que se ejerza un derecho humano, y menciona que la ausencia de una ley sobre el derecho de réplica, vinculado con la materia electoral, no es óbice para que el IFE, como órgano del Estado mexicano, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento a las disposiciones normativas de la Constitución mexicana y de los tratados internacionales suscritos y aprobados por México, adopte las medidas instrumentales pertinentes cuando se le hace valer el respeto al derecho de réplica.

En ese tenor, la SCJN desde 1997 ha ampliado sus facultades a través de su jurisprudencia constitucional para reconocer, cuando se presenten casos de omisión legislativa, la vía del amparo indirecto, la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, así como la posibilidad de que se presente una controversia constitucional. Para ello, la SCJN debe formular una especie de exhorto a los(as) legisladores(as) fede-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

rales para que de inmediato cumplan con todo el proceso legislativo y se publique una determinada ley.[47]

Recientemente, una jurisprudencia constitucional de enero de 2010 señala que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución mexicana es la acción de inconstitucionalidad —de la que conoce y resuelve sólo la SCJN—, y que la jurisprudencia de su pleno, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución mexicana, es obligatoria para el TEPJF. Sin embargo, el TEPJF en su sentencia del 30 de agosto de 2012 y respecto del juicio de inconformidad, expediente: SUP-JIN-359/2012, para el caso del derecho de réplica no consideró resolución alguna de la SCJN.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH han abierto el debate sobre el tema del derecho de réplica y han emitido consideraciones en materia del ejercicio de este derecho y, particularmente, en el ámbito electoral.

En materia electoral, las elecciones a cargos de representación popular constituyen uno de los momentos fundamentales de la participación política de las personas y la vida democrática, es por ello que los procesos electorales están íntimamente vinculados a la libertad de expresión e información, así, para que los(as) ciudadanos(as) puedan llevar adelante sus decisiones en el momento de votar, es indispensable que cuenten con la mayor cantidad de información, lo cual es posible por medio de la realización de debates políticos democráticos durante un proceso electoral entre los(as) candidatos(as) y sus partidos políticos a través de los medios de comunicación, de los propios candidatos(as) y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, ya que todos(as) deben estar en posibilidad de preguntar, cuestionar e indagar sobre la capacidad, pensamiento, ideología, trayectoria política y/o académica, sencillez, imagen, temperamento, modo y lenguaje verbal, vínculos políticos y personales, liderazgo, principios y valores, nivel de escolaridad, e idoneidad de los(as) candidatos(as), así como disentir y confrontar sus propuestas,

[47] Para ampliar el tema, se sugiere consultar Astudillo, César, "La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México", en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, 2a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 315 y ss.

ideas y opiniones. Para ello es crucial que los hechos, las ideas y las opiniones circulen libremente. [48]

No obstante, cuando los partidos políticos o candidatos(as) hayan o presuman que han sido difamados(as) de manera ilegítima o hayan sufrido algún perjuicio ilegítimo como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un proceso electoral, debe reconocerse y garantizarse el derecho a que rectifiquen inmediatamente las referidas declaraciones o a que reclamen una reparación ante los tribunales de justicia. Cuando se opte por esta última vía se debe asegurar la garantía de todos los derechos en juego y determinar el carácter inexacto o agravante de la información, dado que ya hay un conflicto o diferencia que resulta del intento de hacer valer, en un caso o situación concreta, el derecho de rectificación o respuesta.

Al regular la aplicación del derecho de réplica, rectificación o respuesta, se debe respetar el derecho de libertad de expresión, pero este último no puede interpretarse de manera tan amplia que haga nugatorio aquél derecho.

El derecho de réplica es una vía externa, es decir, no existe la necesidad de ejercer los derechos a la procuración y administración de justicia para que una persona pueda defender su dignidad, honor, vida privada o imagen, por la difusión de información inexacta, equivocada o injuriosa. Asimismo, es un derecho que se encuentra presente entre los emisores y receptores de la información y que fomenta la veracidad en la información que transmiten los medios de comunicación a la opinión pública, de este modo, el ejercicio del derecho de réplica debe limitarse sólo a aclarar o responder los datos incompletos o falsos.

Con el derecho de rectificación o respuesta no se busca tener un mecanismo por el cual se puedan determinar responsabilidades ulteriores, ya sean de carácter civil o penal, para proteger otros derechos, sino un medio menos restrictivo para dar preferencia y no inhibir el debate amplio y plural sobre asuntos de interés público.

A ese respecto, y de manera particular, en el ámbito del derecho electoral existen diversas iniciativas de ley en la materia que ya

[48] *Cfr. Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión 2005. Capítulo VI. Libertad de expresión y procesos electorales: el caso de las encuestas y los sondeos de boca de urna*, Disponible en: *http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=662&lID=2*, consultada el 7 de septiembre de 2012, párrs. 1 a 4, 13 y 46, y Corte IDH, *caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

han presentado los(as) legisladores(as) del Congreso, por lo que las reflexiones sobre este tema se sugiere sean consideradas en las diversas iniciativas de ley sobre el derecho de réplica que ya se presentaron en las Cámaras del Congreso, pero que a grandes rasgos para nosotros dichas iniciativas no contemplan diversos puntos fundamentales abordados en este trabajo y que, por lo mismo, podrán existir datos coincidentes respecto a qué significa el derecho de réplica establecido en el artículo 6o. de la Constitución mexicana, pero los procedimientos para ejercerlo y garantizarlo son diversos y, es donde creemos, que las instituciones del Estado tienen un papel importante que hacer para garantizarlo y no es un tema que, ante la presencia de la presunta violación del derecho de réplica, los medios de comunicación sean, por sí solos y sin un procedimiento, los que resuelvan si procede o no el ejercicio de este derecho y no haya una institución del Estado que intervenga, cuando menos, en su papel de mediador o en materia de administración de justicia.

A ese respecto, dentro del "Pacto por México", suscrito por el presidente de México y de los partidos políticos, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Revolucionario Institucional, en el punto 5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, y 5.8. Medios de Comunicación, se menciona que se dará cumplimiento a la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica.

VIII. Libertad de expresión en Internet y redes sociales en la democracia en México: aproximación jurídica en materia electoral

Actualmente, Internet y las redes sociales juegan un papel muy importante en el ámbito de la libertad de expresión, los derechos humanos y la democracia, con una especial incidencia en este último rubro en la materia electoral, en lo que concierne a temas como reflexión, opinión, crítica y fiscalización, entre otros.

Ahora bien, la conjugación de todos estos aspectos dan pauta a una serie de planteamientos muy significativos de inexorable punto de inflexión, concernientes a la actuación de actores protagónicos como el Estado; defensoría de derechos humanos; autoridades electorales

tanto sustantivas como adjetivas, así como en materia de transparencia de información y protección de datos personales; partidos políticos, coordinadores de campañas, equipos de apoyo, afiliados, simpatizantes y especialmente a las candidatas y candidatos a cargos de elección popular; medios de comunicación nacionales e internacionales; proveedores de servicio de Internet (ISP); empresas nacionales y extranjeras, así como particulares de otros países ajenos a una elección nacional; observadores electorales nacionales e internacionales, y por supuesto los ciudadanos, entre otros.

En el caso de México los alcances del artículo 41 constitucional relativos a la libertad de expresión para favorecer una equitativa contienda electoral, están acotados por cuanto concierne al uso de Internet y las redes sociales, por lo que es conveniente reflexionar si se recurre a una interpretación o en su caso, a una explicitación de dicho texto a través de una reforma.

Mucho se ha debatido sobre la conveniencia de contemplar a Internet como un derecho fundamental a partir de nuestra Carta Magna (recientemente la ONU lo consideró como un derecho humano), y por otro lado, de regular legalmente a Internet y las redes sociales, sin embargo, respecto a este último punto, actualmente se ha optado por recurrir a la figura de la autorregulación ante los eventuales riesgos de trastocar derechos básicos como la libertad de expresión y la privacidad y en su caso entorpecer un adecuado desarrollo democrático de la sociedad, actualmente caracterizada por estar cada vez más informada, ser más crítica y más ávida de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado.

Sin duda alguna Internet y las redes sociales han cambiado la forma en la que vivimos, la forma en la que concebimos el mundo, modificando nuestros pensamientos y sentimientos. Actualmente Internet y la llamada Web 2.0 (blogs, wikis y redes sociales) se han convertido en un instrumento de comunicación vertical y horizontal altamente significativo en el ámbito de la democracia, al grado de dar pauta a nuevos conceptos como el ágora digital y los ciberciudadanos o ciudadanos 2.0, por mencionar sólo algunos.

En este documento se hace un análisis de la llamada Declaración conjunta sobre libertad de expresión en Internet, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 1o. de junio de 2011 que establece principios generales relativos a Internet y las redes sociales a la luz de la libertad de expresión con una concepción renovada del

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

papel de los Estados, empresas y sociedad en general respecto al ejercicio de la libertad de expresión en la era digital.

De igual manera se presenta un panorama del uso de Internet y redes sociales en materia político-electoral en México y en el extranjero y su incidencia cada vez más creciente en dicho ámbito. Este rubro viene acompañado de una serie de reflexiones sobre la eventual necesidad de incorporar consignas específicas en las legislaciones electorales sustantivas y adjetivas que por un lado estimulen el buen uso de estas importantes herramientas tecnológicas y por el otro sancionen el uso inadecuado de las mismas.

En suma, una temática muy interesante y actual de obligada comprensión y reflexión que indubitablemente seguirá dando mucho de qué hablar en los años venideros, dentro de la comunidad social en general y jurídica en particular.

IX. Fuentes consultadas

Ackerman, John M., *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, México, 2011.

———, *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Arendt, Hanna, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.

Astudillo, César, "La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2013.

———, "El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009, t. I.

———, "La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México", en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, 2a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Berelson, Bernard y Janowitz, M., *Public Opinion and Communication,* Glencoe, Ill, 2a. ed., Nueva York, The Free Press, 1966.

Berlin, Isaiah, "Two Concepts of Liberty", en *Idem*, *Four Essays on Liberty*, London, Oxford University Press, 1969.
Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, trad. de Pedro Aragón Rincón, Barcelona, Paidós, 1993.
———, *El tiempo de los derechos,* Madrid, Sistema, 1991.
———, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaiso, EDEVAL, 1990.
———, *Liberalismo y democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
———, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.
Calvert, Clay, "When First Amendment principles collide: Negative political advertising & the demobilization of democratic self-governance", *Loy Law Review*, num. 30, *L.A.*, Loyola Marymount University and Loyola Law School, 1997.
Carbonell, Miguel, "La libertad de expresión en materia electoral", *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 3, México, TEPJF, 2010.
Chaffe, Steven (comp.), *Political comunication*, Beverly Hills, Sage, 1975.
Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Derechos políticos y construcción de ciudadanía", en Ackerman, John M., (coord.), *Elecciones 2012, en busca de equidad y legalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
Córdova Vianello, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma", en *Idem* y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
Corte IDH, *caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004.
Cruz Parcero, Juan Antonio, "La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009.
Dader, José Luis, "La ciberdemocracia posible. Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España", *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 6, Madrid, UCM, 2001.
Ferrajoli, Luigi, "Jueces y política", *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año IV, núm. 7, enero, 1999.
Fiss, Owen, *The Irony of Free Speech*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

Flores, Imer B., "Equidad social", en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (eds.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

———, "Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): A propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población", en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

———, "Constitución, democracia y derecho: teoría constitucional y valores constitucionales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 13, 2003.

García Beaudoux, *et. al.*, *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*, Barcelona, Gedisa, 2007.

Grimm, Dieter, "¿Retorno a la comprensión liberal de los derechos fundamentales?", *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, estudio preliminar de Antonio López Pina, Madrid, Trotta, 2006.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública, La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, G. Gili, 1981.

Hernández, María del Pilar, "Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres", *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2013.

———, "Los límites al control de constitucionalidad", en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

IFE, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales,* México, IFE, 2008.

Juárez Gámiz, Julio, Brambila, José Antonio, "Contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2013.

Lazarsfeld, Paul y Katz, Elihu, *La influencia personal*, Barcelona, Ed. Hispano Europea, 1979.

Madrazo Lajous, Alejandro, "Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral", *Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral*, México, TEPJF, núm. 5, 2008.

Manheim, Ernst, *La opinión pública*, Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1936.
Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicación política*, trad. de Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Editorial Alianza, 2010
Polo Sabau, José Ramón, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
PNUD, *La democracia en América Latina. Hacía una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.
Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
Relatoría especial para la libertad de expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión,* OEA-CIDH, 2010.
Rosas Martínez, Alejandro, "¿Derecho de rectificación, derecho de respuesta o derecho de réplica?", *Derecho Comparado de la Información,* México, núm. 18, julio-diciembre de 2011.
Rospir, Juan Ignacio, "Introducción a la comunicación política", en Salomé Berrocal, Gonzalo (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel, 2003.
Saba, Roberto, "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 3, enero-junio de 2004.
Sunstein, Cass, *República.com: Internet, democracia y libertad*, México, Paidós, 2003.
Steinberg, Ch. S., *Los medios de comunicación social*, México, Editorial Roble, 1969.
Treves, Renato, *El juez y la sociedad,* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974.
Villanueva, Ernesto, "Derecho de Acceso a la Información Pública", en *Latinoamérica: Estudio Introductorio y Compilación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. XVII.
Viola, Francesco, y Zaccaria, Giuseppe, *Derecho e interpretación. Elementos de teoría hermenéutica del derecho*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, 1999.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 174-224

Woldenberg, José, *Comunicación Política, Medios y Elecciones*, México, AMEDI, abril 2011.
Wright Mills, Charles, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. Marina Gascón, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 175-224

Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político electoral en México

Aleida Elsi **Calleja Gutiérrez***
Beatriz **Solís Leere****
Aimée **Vega Montiel*****
Rebeca **Domínguez Cortina******
Jorge Enrique **Bravo Torres Coto*******
Agustín **Ramírez Ramírez********
José Agustín **Pineda Ventura*********

Sumario:

I. Introducción
II. Principales hallazgos de las líneas de investigación
III. Análisis jurídico: la norma electoral y las resoluciones de las autoridades en materia de libertad de expresión
IV. Fuentes de consulta

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Iberoamericana; presidenta de la AMEDI.

** Profesora-investigadora en la UAM-Xochimilco; coordinadora del Comité Relaciones Internacionales de la AMEDI.

*** Doctora en Periodismo y Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, maestra en Ciencias de la Comunicación de la UNAM; directora de la AMEDI.

**** Maestra en Ciencias de la Comunicación por la UNAM.

***** Maestro en Comunicación por la UNAM; coordinador del Comité Editorial de la AMEDI.

****** Licenciado en Derecho,por la UAM-Azcapotzalco; consejero consultivo de la AMEDI.

******* Licenciado en Derecho por la UAM-Azcapotzalco; coordinador del Comité Jurídico de la AMEDI.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 225-249, México, D. F.

Resumen:

La reforma electoral de 2007-2008 estableció un cambio sustancial en las reglas del modelo de comunicación político electoral al prohibir la contratación de tiempos en radio y televisión. Como medida para garantizar la equidad en los procesos electorales del acceso a los medios electrónicos por parte de candidaturas y partidos políticos se estableció la utilización de los tiempos de Estado, de esta manera se trató de inhibir la injerencia del poder del dinero en la democracia. Esta prohibición canceló millonarias ganancias a los concesionarios comerciales de la radio y la televisión, que de manera constante han acusado a la ley y a las autoridades electorales de violar la libertad de expresión.

Con el objetivo de evaluar la pertinencia del actual modelo de comunicación política electoral para la democracia mexicana, así como determinar si la ley o las autoridades violan la libertad de expresión, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), realizó un análisis jurídico sobre las resoluciones de la autoridad en casos paradigmáticos relacionados con la libertad de expresión, así como el comportamiento de los medios y las formas de comunicación de partidos y candidatos a través de la radio y la televisión a través de un Observatorio de Medios.

Palabras clave: comunicación político electoral, libertad de expresión, derecho a la información, observación de medios, autoridades electorales, debates, tiempos de Estado.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

I. Introducción

La reforma constitucional de 2007-2008 en materia electoral, cambió las reglas del modelo de comunicación político electoral en México al determinar la prohibición de compra de espacios para la transmisión de campañas en radio y televisión, con el propósito de garantizar la equidad entre los actores políticos para el acceso a los medios electrónicos y evitar que el dinero fuera el elemento determinante para poder dar a conocer la oferta electoral, así como que instancias ajenas a los procesos comiciales tuvieran injerencias indebidas para incidir en las preferencias del voto.

La reforma también dio respuesta a la demanda de diversos sectores de la sociedad para que las campañas electorales fueran más cortas y se redujera el desmedido gasto de recursos públicos por parte de los partidos políticos, que en su mayor parte erogaban sus gastos en la contratación de spots en los medios electrónicos. De acuerdo con varias investigaciones, 7 de cada 10 pesos de financiamiento público para las campañas electorales se destinaban a la propaganda en medios electrónicos. De esta manera, el modelo de comunicación social cambió para evitar que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se convirtiera en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados.

La relación entre dinero, medios y democracia en el modelo de comunicación política en nuestro país ha tenido una preeminencia importante para determinar la equidad en las contiendas, y ha tenido un impacto ineludible en los ámbitos del derecho a la información y la libertad de expresión.

La creciente influencia de la radio y la televisión en los procesos electorales, ha generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la promoción de mercancías y servicios que se pretende acepten los consumidores.

En México, este hecho se vio ampliamente reflejado durante las elecciones de 2006, donde se hizo evidente que la alta compra de espacios para la transmisión de spots por parte de los partidos políticos

benefició esencialmente a los medios electrónicos, especialmente a las dos grandes televisoras del país: Televisa y TV Azteca.

Bajo tales tendencias, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión (o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación) en sus respectivas audiencias, al resaltar la imagen de aquellos candidatos a un puesto de elección popular que sean afines a sus intereses o garanticen el fortalecimiento de sus negocios, lo cual deriva en un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Al ver cancelado un millonario negocio por la venta de espacios en las campañas electorales, los concesionarios privados de la radiodifusión, encabezados por las principales televisoras del país, han tenido una decidida oposición a las nuevas reglas, por lo que han implementado estrategias jurídicas y mediáticas para evitar su cumplimiento y para acusar que tanto la nueva ley electoral, como el Instituto Federal Electoral (IFE) violan la libertad de expresión. Con este argumento sustentan su principal demanda de cambiar la nueva ley, para lo que muchos suponemos que lo que está en el fondo es volver al modelo comercial de comunicación política electoral.

Si reconocemos que tanto la libertad de expresión como el derecho a la información son derechos pivote que permiten el ejercicio de otros derechos humanos y ciudadanos, al permitir las condiciones para un debate democrático entre las distintas fuerzas y sectores de la sociedad para sustentar el derecho a elegir libremente, resulta de primordial importancia el estudio de su ejercicio y condiciones en el marco del actual modelo de comunicación político electoral.

Frente a las constantes descalificaciones y críticas sobre las afectaciones que este nuevo modelo de comunicación política puede tener en la libertad de expresión, y por ende en el derecho a la información, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) realizó una investigación con el fin de determinar, con elementos consistentes de análisis, las afectaciones a tales derechos, el cual se dividió en los siguientes componentes y líneas de investigación:

1. Componente observatorio de medios

A. Objeto y formas de la propaganda electoral

Consistente en monitorear y analizar el contenido y sentido de la propaganda político-electoral de los candidatos a la Presidencia transmitida por televisión y radio durante el proceso electoral de 2012 y verificar su contribución a un modelo de comunicación política democrático.

B. Ejercicio periodístico y campañas electorales en el marco de la libertad de expresión y derecho a la información

Consistente en monitorear y analizar los contenidos de los programas de opinión y análisis trasmitidos en televisión respecto a los candidatos a la Presidencia de la República como al marco jurídico electoral y a las autoridades respectivas.

C. Debates y libertad de expresión

Consistente en monitorear y evaluar el esquema con el que se desarrollaron los debates presidenciales en el marco de la reforma electoral, así como los programas de pre y pos debate transmitidos por televisión.

2. Componente de análisis jurídico

A. Los límites a la libertad de expresión en la interpretación de las autoridades electorales

Su propósito es analizar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) relacionadas directamente con casos específicos referidos a supuestas afectaciones al ejercicio de la libertad de expresión, considerados paradigmáticos en función de la jurisprudencia que generaron para posteriores reglamentaciones para la actuación de los medios, partidos políticos y candidatos.

B. Derecho de réplica

Consistente en analizar si las resoluciones de la autoridad electoral sobre el ejercicio de este derecho tienen una afectación a la libertad de expresión, ante la ausencia de una ley reglamentaria producto de una omisión legislativa, que provoca una laguna jurídica en los procesos electorales.

C. Libertad de expresión durante el proceso electoral (actos anticipados de campaña, precampañas y periodo de "intercampañas")

Que mediante el análisis de casos relevantes y su correspondiente resolución por parte de las autoridades electorales, tuvo como objeto determinar si la norma y las interpretaciones de la autoridad afectan la libertad de expresión y el derecho a la información.

Si bien este llamado nuevo modelo de comunicación política empezó a implementarse en 2009 con las elecciones intermedias, su gran prueba fueron los comicios presidenciales de 2012. En este contexto, la AMEDI consideró importante evaluar la efectividad de este modelo, en virtud de las grandes resistencias que ha tenido por parte de algunos sectores, como también de la expresión de otros grupos que manifiestan la necesidad de contar con elementos concretos para mejorarlo. En este tenor, el estudio y sus líneas de investigación tuvieron como principal objetivo aportar elementos para la discusión pública en aras de asegurar mejores condiciones de equidad en los procesos electorales, y teniendo como base la garantía de los derechos informativos de la sociedad.

Todos los componentes de este proyecto, fueron dirigidos a evaluar la pertinencia del modelo de comunicación político electoral vigente para la democracia mexicana. En este sentido, la sumatoria del análisis de cada una de las líneas de investigación, fue la pauta para elaborar las conclusiones finales.

Diversos organismos internacionales de derechos humanos y libertad de expresión han establecido que los medios de comunicación permiten que los individuos puedan formar su propia opinión. Solamente cuando el individuo es informado podrá evaluar y libremente adherirse a una u otra postura dentro del espectro político.

Si bien la ley electoral y el IFE han establecido reglas para procurar que los medios electrónicos cumplan con el derecho a la información y desarrollen una cobertura informativa que favorezca la equidad en las diversas jornadas electorales, lo cierto es que en la actualidad la agenda político electoral también permea a otros programas como los de ficción (telenovelas y series), de entretenimiento (*talk shows* y matutinos) y a los programas de análisis, debate y opinión, que se han configurado no sólo como espacios para la manifestación de expertos en torno a los temas de la agenda política, sino también como referencia para que los ciudadanos accedan a interpretaciones respecto de propuestas y hechos, y de esta manera, que puedan comprender mejor la información y formarse una opinión respecto de la emisión de su voto, así como escenarios en los cuales las industrias de comunicación fijan su postura frente a actores y partidos políticos.

Respecto de los actores políticos que utilizan los medios para acercarse a la ciudadanía y promover sus campañas, principalmente a través de los spots y en menor medida a través de los debates, podemos decir que son estrategias en las que esencialmente se subsume la propuesta política a la imagen de los candidatos, por lo que la información necesaria para la deliberación pública de las plataformas de gobierno se sustituye por la adjetivación y el escándalo, diluyendo así la cultura democrática.

Aunque se afirma que a raíz de la reforma electoral de 2007-2008 se instauró en nuestro país un nuevo modelo de comunicación política-electoral, lo cierto es que hubo un cambio central en la relación de las fuerzas políticas con los medios al excluir la transacción comercial para las campañas y se generaron mejores condiciones de equidad para el acceso a los medios, pero no cambió la manera de comunicarse de los partidos y candidatos con la ciudadanía, como tampoco las estrategias para acercar información de calidad. Finalmente la hegemonía del spot es lo que sigue caracterizando nuestro modelo de comunicación política, en eso el modelo no ha tenido cambios de relevancia.

Por ello concluimos que no es un nuevo modelo de comunicación político electoral, sino que es el mismo modelo que se instauró desde 1997, pero con nuevas reglas.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

II. Principales hallazgos de las líneas de investigación

1. Observatorio de medios

A. Contenido y sentido de la propaganda político-electoral durante el proceso electoral de 2012

El supuesto nuevo modelo de comunicación política apostó por la consolidación del spot como vehículo de la comunicación electoral, con cargo a los tiempos oficiales del Estado.

Con millones de spots en radio y televisión, la ciudadanía estuvo expuesta de manera permanente a las campañas de los partidos y candidatos a la Presidencia de la República, pocos de los cuales fueron para las candidaturas al Congreso o a autoridades locales. Sin embargo, ello no necesariamente se tradujo en mayor información respecto de las propuestas de gobierno y a la deliberación pública de los temas más acuciantes del país.

El material mediático analizado hace posible señalar los siguientes aspectos sobresalientes de las campañas político-electorales:

i. Limitadas en términos de contenido. El formato y la naturaleza intrínseca del spot mediático presentan importantes limitaciones como vehículo de comunicación política. Se trata de una difusión muy acotada de la oferta política, pues se restringe a aquello que pueda ser eficazmente comunicado en pocos segundos.

ii. Viciado en términos discursivos. La exposición de ideas y propuestas políticas se ve opacada ante la fuerza de una retórica argumentativa emocional y una considerable presencia de propaganda de confrontación:

- El modelo de argumentación tiende a apelar en mayor medida a una movilización afectiva asociada a lo inconsciente, más que a propiciar la reflexión ciudadana del voto a partir de información concreta y argumentos racionales. De esta manera, más que contribuir a asegurar el derecho a la información, este modelo tiende a obstaculizarlo.
- Los mensajes de confrontación, cuyo objetivo de comunicación es la desacreditación de los oponentes en la contienda a partir de

argumentos superficiales de imagen política y percepción social son recurrentes, lo cual deriva en una práctica que llega a naturalizarse como un espacio simbólico de ataques entre candidatos y partidos políticos, lo cual no contribuye necesariamente a la consolidación de una cultura política democrática.

Con todo esto, es posible indicar que el modelo de comunicación política imperante requiere modificaciones que aseguren un proceso electoral que cumpla con la tarea de difundir información concreta, objetiva y racional sobre la oferta electoral como condición para un voto consciente y razonado. Una posibilidad está en promover un modelo no "spotizado", que priorice otras vías de comunicación, como las cápsulas informativas de duraciones razonables entre los dos y tres minutos que permitan plantear propuestas concretas de gobierno.

B. Programas de opinión y análisis y campañas electorales en el marco de la libertad de expresión y derecho a la información

En nuestro país el problema en general del modelo mediático, que rebasa incluso los límites de manejo de la información electoral, es el alto índice de concentración de medios en pocas manos, particularmente en los medios electrónicos, la existencia de programas de análisis y opinión contribuye a la conformación de opiniones diversas respecto a los temas electorales. Sin embargo, cuando la oferta de estos programas proviene especialmente de las dos empresas dominantes en el sector —Televisa y TV Azteca— las opciones de las audiencias se acota a este restringido escenario de fuentes de opinión.

Un aspecto relevante en este mismo sentido es el que observamos en el caso de los llamados medios públicos, debido a su limitada oferta de análisis y opinión respecto al tema electoral en virtud de que pudimos detectar un solo programa de este género, lo cual limita la posibilidad de los ciudadanos para acceder a información y opiniones desde este tipo de medios que pudieran ofertar otro tipo de perspectiva, ya que al no tener fines de lucro pueden contar con mayor libertad y pluralismo. En determinantes para un ejercicio de la democracia como lo son los procesos electorales, la opción que debieran proporcionarnos los medios públicos al abrir programas de opinión y análisis de los asuntos políticos debiera ser una prioridad que genera opciones frente a las ofertas casi únicas de las televisoras privadas comerciales.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

Cabe resaltar que de los programas analizados, no existe correspondencia entre los tiempos otorgados a los candidatos a la Presidencia de la República ni las tendencias positivas o negativas respectivas con los resultados de la elección, por lo que su influencia directa no puede ser demostrada para ese fin.

Un resultado relevante fue el contraste entre la participación de analistas y conductores en este tipo de programas, ya que tan solo un cercano 20% corresponde a mujeres, lo cual es un indicador y al mismo tiempo un reflejo de la todavía escasa participación de este sector que representa la mitad del electorado.

Algunas de las propuestas que pueden fortalecer estos ejercicios de libertad de expresión son:

- Incentivar la promoción de programas de análisis y opinión especialmente en los medios públicos que tienen la responsabilidad de contribuir a conformar y estimular la reflexión ciudadana.
- Estos programas contribuyen a generar la reflexión y reconocer que la toma de posiciones y la transparencia de sus tendencias permite y ofrece opciones a los ciudadanos para su propia toma de decisiones.

C. Los debates presidenciales y el derecho a la información en el proceso electoral de 2012

En este periodo electoral, el IFE pudo haber determinado globalmente los formatos de ambos debates sobre la base de las recomendaciones que emitió el Comité Técnico de debates, sin embargo, para el primero cedió de manera importante ante los partidos políticos que definieron su formato, quienes cuidando de sobremanera a sus respectivos candidatos y candidata para evitar exponerlos al error, lo limitaron. Esto tuvo como resultado un debate acartonado con una moderación que sólo tuvo un papel menor de apuntar los turnos correspondientes de participación de los contendientes. En este sentido, no fue muy diferente al de elecciones anteriores, donde la principal crítica se centró en que más que debates eran meras exposiciones de los candidatos sin mayor deliberación.

En este sentido, el IFE renunció en buena medida a su mandato como autoridad, pues su papel, más que de negociación con los partidos políticos, es asegurar las mejores condiciones para que la ciuda-

danía cuente con elementos para un voto libre, su complacencia en esta situación vulnera la propia institucionalidad y autonomía de un órgano del Estado que debe ser garante de la democracia electoral.

Aunque el formato del segundo debate fue más afortunado, lo cierto es que los candidatos y candidata tuvieron estrategias más enfocadas al ataque y la confrontación que a la explicación de sus propuestas de gobierno. Así, que la ausencia de contenidos se relaciona más con las decisiones de los participantes que con el formato en sí mismo. De este modo, los debates no cumplen con su función a cabalidad porque los candidatos no profundizan en sus propuestas, ganando más su enunciación y los ataques.

Incluso, un punto reiterado que se discute en los programas de pre y pos debate analizados es acerca de quién ganó el encuentro más que las propuestas. La argumentación, como parte de las democracias modernas, queda relegada a quién logra articular mejor los ataques. Entonces, la discusión en los posdebates se trató principalmente de la gestión de la comunicación política por parte de los candidatos y sus equipos y no del debate como un espacio para el fortalecimiento de una cultura política democrática, en donde los políticos están obligados a definir sus planes de gobierno y los ciudadanos a exigir rendición de cuentas.

En este sentido, el modelo actual de comunicación de los partidos, tiene un mayor acento en la mercadotecnia política y mucho menos en la deliberación democrática. Los debates son el momento crucial de la campaña, constituyen el espacio donde los candidatos deberían discutir sus propuestas, sobre todo porque tenemos un esquema basado en los spots que, simplemente por su duración, poco pueden contribuir a ofrecer información para razonar el voto.

Al igual que en los programas de análisis y opinión, hay una asimetría muy grande en la participación de las mujeres analistas en las mesas posdebate: no llega ni al 15% el número que estuvieron presentes en estos programas.

En este tenor, se plantean las siguientes propuestas para acercar los debates político-electorales a un modelo de comunicación política donde los ciudadanos obtengan insumos para contar con información de calidad para decidir críticamente su voto:

- Decisión del formato: con el fin de garantizar imparcialidad, el IFE debe asumir su mandato como autoridad en el formato de

los debates, con el amparo del marco legal electoral que implique obligatoriedad. En caso de que una candidatura decida no participar en los debates, la sanción puede ser una reducción en porcentaje de los tiempos oficiales para su campaña o bien de su financiamiento público.

- Discusión y puesta en escena: se debe privilegiar un modelo que posibilite la argumentación y la contra-argumentación de propuestas; la réplica debería ser inmediata y no por turnos, pero cuidando la equidad en los tiempos. El formato de panel de expertos o de un moderador activo que pueda pedir a los candidatos que detallen sus propuestas, podría contribuir en este sentido, siempre y cuando no emitan comentarios o juicios sobre los planteamientos de los candidatos.
- Interacción entre los candidatos: la confrontación es parte de la vida política; sin embargo, si se lograra que parte del tiempo oficial empleado para la difusión de spots se utilizara para el desarrollo de mesas de discusión entre los candidatos, especialistas y los equipos de campaña, se podría exhortar a los candidatos para que, en los debates oficiales organizados por el IFE, destinaran el tiempo a la presentación y explicación de su proyecto de gobierno.
- Participación ciudadana: es importante recuperar las propuestas del Comité Técnico del IFE para facilitar la interacción de los candidatos con la ciudadanía. Es necesario buscar alternativas sobre todo con las nuevas tecnologías en redes sociales, para incluir a los ciudadanos en este espacio de comunicación política.
- Cobertura: en cumplimiento al derecho a la información y para garantizar que la mayor parte de la ciudadanía tenga acceso a los debates, debe ser obligatorio que los concesionarios de la televisión privada comercial destinen su canal de mayor cobertura y audiencia a sus transmisiones. El incumplimiento de esta disposición debería tener consecuencias en su título de concesión o bien multas basadas en un porcentaje sobre sus ganancias totales anuales, a fin de evitar hechos tan cuestionables como el de TV Azteca con el primer debate.

III. Análisis jurídico: la norma electoral y las resoluciones de las autoridades en materia de libertad de expresión

La norma jurídica como instrumento de la acción del derecho se diferencia de la norma de presión social, en el hecho de que las sanciones jurídicas son institucionalizadas, mientras que las que siguen a la violación de los usos sociales se confían a la iniciativa incontrolada de los particulares y presentan por ello un grado de aleatoriedad, de inconstancia y de arbitrio mucho mayor que las sanciones jurídicas, las cuales, por estar institucionalizadas, disfrutan de un mayor grado de certeza, no sólo en lo que se refiere a su carácter y entidad, sino a su efectiva aplicación.[1]

Sobre esta base es que se analizó si el actual modelo de comunicación político electoral derivado de la reforma constitucional respeta o violenta el pleno ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, con la intención de establecer recomendaciones que sirvan a las instancias del Estado mexicano para la mejor aplicación de la norma en aras de fortalecer los procesos democráticos.

Consecuente, la segunda parte de esta investigación tuvo como propósito analizar en el periodo 2009-2012, los límites a la libertad de expresión en la interpretación de las autoridades electorales, el ejercicio del derecho de réplica, los debates y su vinculación con la libertad de expresión y el ejercicio de esta última durante el proceso electoral que incluye a los actos anticipados de campaña, precampañas y periodo conocido como de intercampañas, destacando por su relevancia el ejercicio mediático y la participación de las autoridades en torno a la elección de la Presidencia de la República, así como las principales resoluciones de la autoridad electoral, directamente relacionadas con la libertad de expresión, en casos que se determinaron como paradigmáticos por el alcance de sus resoluciones.

De manera general podemos observar en los casos analizados estrategias recurrentes de los partidos políticos para violar las normas que ellos mismos aprobaron en el Congreso poniendo en serio riesgo

[1] Escobar de la Serna, Luis, *Principios del derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 2000, pp. 23 y 27.

su viabilidad y por lo tanto de los procesos electorales y la democracia misma. Bajo el pretexto de la defensa del legítimo derecho a ejercer la libertad de expresión, como si éste fuera un derecho absoluto, se implementan —con cada vez más frecuencia— estrategias sofisticadas para evadir las prohibiciones con la complicidad de actores estatales o no estatales como los medios de comunicación.

La casuística que genera esta dinámica obliga cada vez más a que las autoridades electorales tengan que hacer uso de la interpretación de la norma, pues es casi una tarea imposible que una ley pueda contener todos los supuestos de violaciones que pudieran hacer los regulados.

La implementación de la norma electoral a partir de su reforma en 2007-2008 se ha caracterizado por una extrema judicialización de los procesos comiciales y una permanente tensión entre las autoridades electorales y los regulados. Si bien muchas de las resoluciones de las autoridades no dejan de estar permeadas por criterios políticos, lo cierto es que existe poca institucionalidad por parte de los actores para acatar la ley.

El hecho de que las sanciones en esa reforma se hayan disminuido considerablemente permite que los actores encuentren más conveniente violar la norma a cambio de ganar el poder, de tal manera que el sistema sancionatorio no alcanza a inhibir las conductas de evasión de la ley: los medios saben que los castigos son amonestaciones o multas que no siempre pagan y que de cualquier manera no está en riesgo su concesión, los partidos saben que a pesar de las multas o amonestaciones de todas maneras si ganan llegarán al poder sin mayores consecuencias.

De esta manera se cumple un ciclo de simulación que por más que se cambie la ley para poner nuevos candados, los mismos partidos encuentran la manera de darles la vuelta, haciendo inacabable la demanda de nuevas reglas.

Sin un cambio sustancial en el comportamiento de los partidos políticos en este sentido, simplemente es ilusorio pensar en procesos democráticos plenos. Si bien es cierto que en la competencia política no existen muchas opciones de promocionarse, al estar concentrada la mayor parte de las frecuencias de radiodifusión en unas cuantas manos que imponen sus condiciones, también debe reconocerse que si eso subsiste es porque esos institutos políticos han sido incapaces de cambiar las leyes en esa materia por temor o connivencia con el poder mediático.

1. Los límites a la libertad de expresión en la interpretación de las autoridades electorales

A partir de la reforma constitucional en materia electoral, uno de los temas sujetos a mayor debate se refiere a los límites de la libertad de expresión, en relación con la prohibición constitucional para los partidos políticos de contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión, por sí o a través de terceras personas.

La *ratio legis* de la reforma, en este apartado, se complementa al precisar que tampoco se podrá contratar propaganda electoral en radio y televisión con la finalidad de influir en las preferencias de los electores.

Por ello, el análisis se centra en aquellas resoluciones consideradas relevantes[2] por los hechos denunciados, así como por los resultados

2 *Cfr*. Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-510/2011, SUP-RAP-519/2011, SUP-RAP-528/2011 y SUP-RAP-529/2011 acumulados. Sobre adquisición indebida de tiempos en televisión por parte de la coalición "Nayarit, Paz y Trabajo", en virtud de la transmisión de dos "debates" de los precandidatos a Gobernador de Nayarit Martha Elena García Gómez, Guadalupe Acosta Naranjo y Jorge González González. Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados. Sobre promocionales transmitidos en televisión relacionados a la promoción de la revista TVyNovelas en los que se hace mención a las entrevistas hechas a los CC. Raúl Araiza y Maite Perroni, en las cuales expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del Partido Verde Ecologista de México.

Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-18/2012, SUP-RAP-20/2012, SUP-RAP-21/2012 y SUP-RAP-47/2012 acumulados. Caso de Juan Manuel Márquez Méndez (boxeador) portó y difundió el emblema que identifica al Partido Revolucionario Institucional en su calzoncillo, no obstante que en Michoacán estaba en curso un proceso electoral ordinario, mismo que se encontraba en el periodo de veda previo a la celebración de la jornada electoral.

Tesis jurisprudencial número VII/2010, basada en el Recurso de Apelación número SUP-RAP-175/2009, por derecho de réplica caso del Partido de la Revolución Democrática y Alberto Picasso Barroel, Denuncia presentada por los CC. Eduardo Arguijo Baldenegro y Alberto Picasso Barroel contra la Empresa Editorial El Sol, S.A. de C.V., editora del periódico "El Norte", por hechos que presumiblemente constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Expediente SCG/PE/PAN/CG/104/2010 y su acumulado CG/PE/PAN/CG/112/2010. Se trata de un spot y un programa de cinco minutos del Partido del Trabajo donde se promocionaba la imagen y el mensaje político de esa organización y su dirigente, Andrés Manuel López Obrador. La autoridad electoral declaró infundada la queja del Partido Acción Nacional porque la difusión ocurría dentro de las prerrogativas de ese partido (tiempos de Estado) y no por contratación de espacios, porque quien se promocionaba no era

de los procedimientos administrativos especiales sancionadores (PES) resueltos por la autoridad administrativa —IFE—, que en un par de casos fueron revocados por el TEPJF. Lo anterior denota, en principio, la discrepancia de los criterios que sustentan las resoluciones de ambas autoridades, pues sólo en el caso de la *publicidad integrada* se observa una misma línea de pensamiento.

Para seleccionar los tres casos que se revisarían, se tomó en consideración que la litis planteada encuadrara en alguna hipótesis vinculada con la adquisición indebida de tiempos en televisión.

En ninguno de los tres casos sujetos a revisión se violentan los principios de la libertad de expresión; por el contrario, conforme al análisis, se fortalece la hipótesis de que la reforma constitucional establece un marco normativo favorable para asegurar el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión, mediante una adecuada

---

un precandidato o candidato con el debido registro, y porque ocurrió fuera del proceso electoral legal.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/155/PEF/71/2011. Sobre actos anticipados de campaña en contra de Andrés Manuel López Obrador. Expedientes SCG/PE/PVEM/CG/047/PEF/124/2012 y sus acumulados CG/PE/PVEM/CG/048/PEF/125/2012, SCG/PE/PVEM/CG/049/PEF/126/2012 y SCG/PE/HSGA/CG/052/PEF/129/2012. Caso en contra del actor Héctor Bonilla y el PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Morena por actos anticipados de campaña durante el periodo de "intercampaña", consistentes en la transmisión de un spot de radio y televisión en diversas entidades de la República.

Expediente SCG/PE/PAN/CG/086/PEF/163/2012. Sobre enuncia contra Andrés Manuel López Obrador, el PRD, PT y Movimiento Ciudadano, integrantes de la coalición Movimiento Progresista, por actos anticipados de campaña en la explanada del IFE.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/152/PEF/68/2011 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/153/PEF/69/2011. Sobre denuncia en contra de Josefina Vázquez Mota por actos anticipados de campaña. Expediente SCG/PE/PRI/CG/018/PEF/95/2012 en contra de Josefina Vázquez Mota por evento en el Estadio Azul, en pleno periodo de "intercampaña".

Expediente SCG/PE/PRI/CG/061/PEF/138/2012 en contra de la precandidata Josefina Vázquez Mota por acudir al Quinto Informe de Gobierno del estado de Guanajuato.

Expediente SCG/PE/PRD/CG/031/2011 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/051/2011 en contra de Enrique Peña Nieto, por actos anticipados de campaña. Los denunciantes explicaron a la autoridad que de manera sistemática el gobierno del Estado de México, el PRI, sus simpatizantes y el propio Peña Nieto habían estado promoviendo su imagen personal mediante distintas estrategias propagandísticas para lograr el cargo de Presidente de la República.

Expediente SCG/PE/JMEJ/JL/JAL/080/2011 en contra de Enrique Peña Nieto por actos anticipados de campaña por su entrevista concedida al Noticiero de Televisa (XEW-TV Canal 2) en la cual el ex gobernador del Estado de México reconoció sus aspiraciones presidenciales de cara a la elección federal de julio de 2012.

administración de los tiempos del Estado por parte de la autoridad electoral, en virtud de lo siguiente:

a) Fortalece el margen de actuación de las autoridades electorales, tanto la administrativa como la judicial, al garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión, dentro de los límites que impone el texto constitucional y la regulación secundaria, en lo que corresponde a la prohibición para adquirir indebidamente tiempos en radio y televisión.
b) No hay una sobreinterpretación de la norma constitucional por parte de las autoridades encargadas de resolver las controversias que se suscitan en la contienda electoral (cada una en su esfera de competencia), dado que las diferencias de criterio que sostienen el IFE y el TEPJF son parte de una normalidad interpretativa que deriva de los pesos y contrapesos a que se sujeta el orden constitucional, particularmente en lo que corresponde al principio de división de poderes.
c) El concepto de "sobreinterpretación" es ajeno al lenguaje jurídico, pues el marco constitucional es claro en lo que se refiere a las atribuciones asignadas tanto al IFE como al TEPJF, al grado de señalar que las resoluciones del segundo son inatacables. Lo anterior es entendible bajo la premisa de que los procesos judiciales no pueden prolongarse *ad infinitum,* de tal suerte que si bien resulta lógico que en un caso específico una de las partes se encuentre insatisfecha con el resultado (aquella a la cual la resolución judicial le es contraria), ello no significa que haya una sobreinterpretación. Estamos en presencia simple y llanamente de la llamada "verdad legal", es decir, aquella verdad que resulta de la valoración, por parte de la autoridad competente, de los elementos contenidos en un expediente judicial, dentro de un proceso que es de estricto derecho.
d) Conforme a lo anterior, resulta meritorio que a partir de la interpretación jurisdiccional se mantenga un criterio único respecto de las hipótesis normativas a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución, en lo concerniente a la prohibición de "contratar" o "adquirir" tiempos en radio y televisión.
e) De igual forma, es importante que las autoridades en la materia coincidan en conjugar de manera armónica las hipótesis a que se

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

refiere el punto anterior (contratar o adquirir tiempos en radio y televisión), en cuanto a que, para que sea indebida la contratación de tiempos en radio y televisión, resulta necesario que se trate de propaganda política y que ésta tenga por finalidad influir en el electorado.

También resulta atinado que la interpretación judicial haya permitido, a través de la jurisprudencia, establecer el marco interpretativo que contribuya con las autoridades administrativas (federales y locales) a analizar en mejores condiciones, los atributos a que debe sujetarse la institución jurídica del deslinde para ser efectivo como excluyente de responsabilidad, en aquellos casos en que un instituto político se vea favorecido por actos de terceros en el caso de infracciones normativas que le otorguen un beneficio directo en su imagen o la de sus candidatos.

2. Derecho de réplica y su vinculación con la libertad de expresión

Originalmente se pensó que debería ser el IFE quien tendría que ser la autoridad que conociera todos los asuntos relacionados con la réplica en nuestro país, ya que se tenía la falsa idea de que este derecho estaba destinado a los candidatos y partidos políticos, en virtud de la reforma al artículo 6o. constitucional se realizó en el conjunto de reformas en esta materia, sin embargo este derecho va más allá de campañas y candidatos.

El Congreso de la Unión tiene una asignatura pendiente con los mexicanos, se trata de una responsabilidad moral, política y de derecho que aunque no revista una sanción, nos debe llevar a replantear los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad legislativa, por lo que se debería insistir en que emitan a la brevedad la ley reglamentaria a que los obliga el artículo 6o., primer párrafo, de la Constitución.

Bajo un enfoque de derechos humanos, ello implicaría necesariamente, incorporar mecanismos de exigibilidad, que contribuyan a reforzar los espacios de fiscalización y control de las políticas legislativas en las estrategias de desarrollo.

Si bien el IFE no cuenta expresamente con la facultad legal, que si reglamentaria para desahogar los asuntos en esta materia, ha realizado un esfuerzo para garantizar y hacer efectivo el ejercicio del derecho de réplica.

Con el fin de garantizar este derecho se debería observar:

a) Tanto el IFE y el TEPJF deberían elaborar un documento de trabajo para presentar al Congreso, dando cuenta de las dificultades y de las áreas de oportunidad que han encontrado para solventar las quejas relacionadas con el ejercicio de la réplica, para que sirvan de base como un capítulo que se inserte dentro de la norma de carácter legal que emitan para cumplir con la asignatura pendiente.
b) El IFE puede y debe fortalecer el seguimiento de sus asuntos, al ordenar o requerir oficiosamente, sin necesidad de que exista un impulso de parte, información a las partes respecto del cumplimiento de las resoluciones que emita respecto del derecho de réplica, pues se estima que si bien emite una determinación que queda firme, desafortunadamente no cuenta con mecanismos de exigibilidad de los derechos político electorales y mucho menos saber si esas determinaciones se cumplieron.
c) El IFE como el TEPJF, deberían plantear las medidas necesarias para la expeditez del ejercicio de la réplica en materia electoral para que tenga efectos positivos, en caso de ser favorable al quejoso, de lo contrario y aunque sea a su favor la determinación, si pasa demasiado tiempo carece de sentido.

3. Libertad de expresión durante el proceso electoral: actos anticipados de campaña, precampañas y periodo de *intercampañas*

Los actos anticipados de campaña son una figura del derecho electoral mexicano que busca garantizar uno de los principios rectores de la democracia: la equidad en la contienda. Este principio de la democracia mexicana adquiere aún más relevancia por la preeminencia de los medios de comunicación en los procesos electorales y, aún más, por el grado de concentración de la propiedad que exhibe la televisión abier-

ta, principal medio de comunicación a través del cual se informan los ciudadanos.

A continuación se enumeran algunos aspectos que resultaron del análisis del marco legal de los actos anticipados de campaña y las resoluciones relevantes de la autoridad en la materia, vinculadas con la libertad de expresión:

a) En particular, los elementos personal, subjetivo y temporal que posibilitan a la autoridad acreditar la existencia de los actos anticipados de campaña sólo tienen un alcance centrado en el proceso electoral legal. Sin embargo, pueden resultar fácilmente sorteables por parte de los actores de la comunicación política debido a que la legislación no puede contemplar un amplio listado de estrategias de comunicación política que escapan del ámbito de acción de la autoridad electoral, como ella misma reconoce.
b) Dos casos de la mayor relevancia para la democracia mexicana, la campaña permanente de Andrés Manuel López Obrador en 2010 y la promoción continua, sistemática y reiterada de Enrique Peña Nieto a través de diversos medios y estrategias de comunicación política mientras fue gobernador del Estado de México, no cancelan la discusión respecto de los alcances y límites de la reforma electoral y lo que pueden hacer o no los partidos y candidatos. En ambos casos, la autoridad resolvió declarar infundados los procedimientos especiales sancionadores, pero permanece en la opinión pública la deliberación de si es lícito o no tener una presencia permanente en los medios de comunicación antes del proceso electoral. Desde luego, el primer criterio debe ser la no utilización de recursos públicos para la promoción personalizada de los funcionarios públicos. Al respecto, resulta urgente reglamentar el artículo 134 constitucional, para que este conjunto de prácticas y conductas de promoción puedan ser reguladas de manera clara y transparente.
c) El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, tiene límites cuando se trata de proteger un interés superior para la sociedad.
d) Llama la atención que el principal instituto político que denunció actos anticipados de campaña fue el Partido Revolucionario Institucional. Sus quejas se formularon en contra tanto de Andrés Manuel López Obrador como de Josefina Vázquez Mota y sus

respectivos partidos. Por lo tanto, la denuncia se convirtió para el PRI en una estrategia política y jurídica para detener u obstaculizar el avance de sus contrincantes. La denuncia de presuntas irregularidades forma parte de la democracia y de la institucionalidad para resolver diferendos y exigir el complimiento de la ley.

e) Las denuncias por actos anticipados de campaña se configuraron en una estrategia mediática adicional. Cada queja o denuncia (sin que necesariamente los medios y los analistas hicieran el seguimiento puntual de los expedientes y los procedimientos administrativos y jurídicos) trascendieron el ámbito de la autoridad y llegaron a la tribuna de los medios de comunicación, la discusión y la opinión pública, no pocas veces, se litigó y se juzgó en los medios de comunicación, independientemente de los tiempos legales y las decisiones tomadas por los órganos de autoridad responsables de juzgar con base en la ley. Por lo tanto, los medios y los analistas no escaparon a las estrategias de los candidatos, partidos y coaliciones, al mismo tiempo que éstos reaccionaron al veleidoso clima de la opinión pública.
f) En este sentido, el derecho humano fundamental que es la libertad de expresión se convirtió en un paraguas que protegió a todos por igual, sin importar candidato, partido o coalición. Ese es el gran mérito de dicha garantía constitucional y de la reforma electoral.
g) Es claro el cúmulo y crecimiento de quejas y denuncias del proceso electoral federal 2012 con respecto a los anteriores, lo cual satura la capacidad y la eficacia misma del árbitro electoral.

Es de remarcar el papel que han jugado los partidos políticos para el desgaste de la ley y las autoridades electorales, en la revisión de los casos de este estudio, así como en la revisión del contexto general, los institutos políticos tienen una reiterada conducta de violación a las normas que ellos mismos acordaron y aprobaron en el Legislativo, como también fueron omisos para elaborar las leyes reglamentarias para perfeccionar nuestro sistema electoral, violando derechos tan elementales como el de réplica o con su complacencia para que la promoción de gobiernos y funcionarios se siga dando con cargo al erario público.

Si los partidos políticos no son capaces de cumplir sus propias reglas, sería deseable que para inhibir la conducta indebida, se valore el

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

aumento de las sanciones. Sabemos que esta propuesta es controvertida, pero en aras de una supuesta defensa de la libertad de expresión, como si fuera un derecho absoluto, se esconden actos de corrupción y engaño a la autoridad y propiamente a la sociedad.

En conclusión, en los casos revisados, ni la ley electoral ni las autoridades violan la libertad de expresión, pero se requiere de ajustes importantes para que todos los actores la cumplan, como también se requiere cuestionar y deliberar sobre la pobre comunicación de los partidos políticos para con el electorado, y replantear la mejor utilización de los tiempos de Estado.

Pero por más candados que se le pongan al juego democrático, por más funciones que le exijan al IFE para garantizar elecciones libres y equitativas en materia de libertad de expresión y derecho a la información, eso no será posible si no se cambia un problema estructural y originario que es la concentración de medios. El pluralismo de un sistema de medios es el reflejo de su calidad democrática, por ello el de la reforma integral del sistema de medios y su desconcentración sigue siendo el gran pendiente de la transición democrática en México.

IV. Fuentes de consulta

Expediente SCG/PE/JMEJ/JL/JAL/080/2011 en contra de Enrique Peña Nieto por actos anticipados de campaña por su entrevista concedida al Noticiero de Televisa (XEW-TV Canal 2) en la cual el ex gobernador del Estado de México reconoció sus aspiraciones presidenciales de cara a la elección federal de julio de 2012, disponible en *http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2011/octubre/CGex201110-27/CGe271011rp1.2.pdf* consultada en marzo de 2013.

Expediente SCG/PE/PAN/CG/086/PEF/163/2012. Sobre enuncia contra Andrés Manuel López Obrador, el PRD, PT y Movimiento Ciudadano, integrantes de la coalición Movimiento Progresista, por actos anticipados de campaña en la explanada del IFE, disponible *en http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Abril/CGext201204-18/CGe180412rp10-9.pdf*, consultado en marzo de 2013.

Expediente SCG/PE/PAN/CG/104/2010 y su acumulado CG/PE/PAN/CG/112/2010. Se trata de un spot y un programa de cinco minutos del Partido del Trabajo donde se promocionaba la imagen y el mensaje político de esa organización y su dirigente, Andrés Manuel López Obrador. La autoridad electoral declaró infundada la queja del Partido Acción Nacional porque la difusión ocurría dentro de las prerrogativas de ese partido (tiempos de Estado) y no por contratación de espacios, porque quien se promocionaba no era un precandidato o candidato con el debido registro, y porque ocurrió fuera del proceso electoral legal, disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales/2011/gaceta-133/pd12.pdf* consultado en maro de 2013.

Expediente SCG/PE/PRD/CG/031/2011 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/051/2011 en contra de Enrique Peña Nieto, por actos anticipados de campaña. Los denunciantes explicaron a la autoridad que de manera sistemática el gobierno del Estado de México, el PRI, sus simpatizantes y el propio Peña Nieto habían estado promoviendo su imagen personal mediante distintas estrategias propagandísticas para lograr el cargo de Presidente de la República, disponible en *http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2011/Diciembre/CGex201112-14/CGe141211rp13_1.pdf* consultado en marzo de 2013.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/018/PEF/95/2012 en contra de Josefina Vázquez Mota por evento en el Estadio Azul, en pleno periodo de "intercampaña", disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Febrero/CGex201202-08/CGex201202-08_01.pdf, pág. 1241,* consultado en marzo 2013.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/061/PEF/138/2012 en contra de la precandidata Josefina Vázquez Mota por acudir al Quinto Informe de Gobierno del estado de Guanajuato, disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Junio/CGex201206-14/CGex201206-14_01.pdf*, la página 223, consultada en marzo de 2013.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/152/PEF/68/2011 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/153/PEF/69/2011. Sobre denuncia en contra de Josefina Vázquez Mota por actos anticipados de campaña, disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Enero/CGex201201-18/CGex201201-18_01.pdf*, página 1054, consultada en marzo de 2013.

Expediente SCG/PE/PRI/CG/155/PEF/71/2011. Sobre actos anticipados de campaña en contra de Andrés Manuel López Obrador, disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Abril/CGex201204-11/CGex201204-11_01.pdf*, en la página 560, consultada en marzo de 2013.

Expedientes SCG/PE/PVEM/CG/047/PEF/124/2012 y sus acumulados CG/PE/PVEM/CG/048/PEF/125/2012, SCG/PE/PVEM/CG/049/PEF/126/2012 y SCG/PE/HSGA/CG/052/PEF/129/2012. Caso en contra del actor Héctor Bonilla y el PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Morena por actos anticipados de campaña durante el periodo de "intercampaña", consistentes en la transmisión de un spot de radio y televisión en diversas entidades de la República, disponible en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2012/Julio/CGex201207-12/CGex201207-12_01.pdf*, en la página 1567, consultada en marzo de 2013.

Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-18/2012, SUP-RAP-20/2012, SUP-RAP-21/2012 y SUP-RAP-47/2012 acumulados. Caso de Juan Manuel Márquez Méndez (boxeador) portó y difundió el emblema que identifica al Partido Revolucionario Institucional en su calzoncillo, no obstante que en Michoacán estaba en curso un proceso electoral ordinario, mismo que se encontraba en el periodo de veda previo a la celebración de la jornada electoral, disponible en *https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2012/FEBRERO/SUP-RAP-18-2012%20PRI%20Y%20OTROS%20NOTIFiCADA%20EL%2014%20DE%20FEBRERO%20A%20LAS%2012%20HORAS%20CON%2021%20MINUTOS.pdf* , consultada en marzo de 2013.

Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados. Sobre promocionales transmitidos en televisión relacionados a la promoción de la revista TVyNovelas en los que se hace mención a las entrevistas hechas a los CC. Raúl Araiza y Maite Perroni, en las cuales expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del Partido Verde Ecologista de México, disponible en: *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2009/agosto/11agosto/CGe110809rp8.pdf*, consultado en marzo de 2013.

Recursos de Apelación, Expedientes: SUP-RAP-510/2011, SUP-RAP-519/2011, SUP-RAP-528/2011 y SUP-RAP-529/2011 acu-

mulados. Sobre adquisición indebida de tiempos en televisión por parte de la coalición "Nayarit, Paz y Trabajo", en virtud de la transmisión de dos "debates" de los precandidatos a Gobernador de Nayarit Martha Elena García Gómez, Guadalupe Acosta Naranjo y Jorge González González, disponible en *https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2011/NOVIEMBRE/SUP-RAP-510-2011%20PAN%20Y%20OTROS%20NOTIFiCADA%20EL%2030%20DE%20NOVIEMBRE%20A%20LAS%2019%20HORAS%20CON%2050%20MINUTOS%202%20DE%202.pdf*, consultada en marzo de 2013

Tesis jurisprudencial número VII/2010, basada en el Recurso de Apelación número SUP-RAP-175/2009, por derecho de réplica caso del Partido de la Revolución Democrática y Alberto Picasso Barroel, Denuncia presentada por los CC. Eduardo Arguijo Baldenegro y Alberto Picasso Barroel contra la Empresa Editorial El Sol, S.A. de C.V., editora del periódico "El Norte", por hechos que presumiblemente constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDLGSMIME/pdf/A86-1,%20d),%20T-1.pdf*, consultada en marzo de 2013.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 225-249

Conexión entre medios de información y preferencias electorales

Jesús **Cantú***
Everardo **Díaz****
Rocío **Galarza*****
Alma Rosa **Suárez******

Sumario:

I. Introducción
II. Medios y equidad en las contiendas democráticas
III. ¿Influyen los medios en el voto?
IV. Niveles de información y decisión política
V. Cobertura mediática
VI. Medios de información y preferencias electorales
VII. Preferencia electoral y medios de información
VIII. Grupos de enfoque
IX. Conclusiones
X. Fuentes consultadas

* Director de la Maestría en Análisis Político y Medios de Información de EGAP Gobierno y Política Pública; coordinador del Proyecto Observatorio de Medios y Opinión Pública EGAP.

** Candidato a doctor en Ciencia Política; investigador del Proyecto Observatorio de Medios y Opinión Pública EGAP.

*** Maestra en Análisis Político y Medios de Información; investigadora del Proyecto Observatorio de Medios y Opinión Pública EGAP.

**** Maestra en Análisis Político y Medios de Información: investigadora del Proyecto Observatorio de Medios y Opinión Pública EGAP.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 251-273 , México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

Resumen:

El presente artículo tiene como propósito mostrar los resultados de la investigación realizada en torno a aspectos cuantitativos y cualitativos del desempeño de los medios de comunicación masiva en México durante la campaña electoral de 2012 y el impacto de los mismos en la opinión pública. En primer lugar, se presenta la evidencia por el lado de la oferta informativa, a partir del análisis de contenido de medios que se hizo en el Observatorio de Medios EGAP, en el mismo se encuentran importantes diferencias cuantitativas y cualitativas en términos de tono, volumen de notas, y estilos periodísticos, entre los medios impresos y las televisoras. Por el lado del público elector, se utiliza la evidencia arrojada por las encuestas nacionales levantadas por el Tecnológico de Monterrey, respecto a preferencia electoral y preferencia de usos de medios. Finalmente, se presentan algunos resultados relevantes de los grupos de enfoque realizados respecto a la percepción pública de la cobertura de medios sobre la campaña.

Palabras clave: elecciones en México 2012, Observatorio de Medios, preferencias electorales, cobertura mediática, opinión pública.

I. Introducción

Las democracias electorales modernas, para poder ser consideradas tales, requieren garantizar la igualdad formal en el acceso a los recursos políticos. El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos se ha convertido en un requisito, y el caso mexicano se ha considerado un éxito, al menos en lo que se refiere al acceso a los espacios publicitarios. Sin embargo, la igualdad política también requiere que las fuentes de información, en su conjunto, presenten puntos de vista diversos y representativos de las fuerzas políticas. Es este aspecto de posibles sesgos por parte de los medios de comunicación, y su impacto en las contiendas electorales, el objeto central de este trabajo.

La intención de este artículo es mostrar los resultados de la investigación realizada en torno a aspectos cuantitativos y cualitativos del desempeño de los medios de comunicación masiva en México durante la campaña electoral de 2012 y el impacto del mismo en la opinión pública. Lo anterior se efectuó con base en el análisis de contenido de medios que hizo el Observatorio de Medios de la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; a partir de las encuestas nacionales levantadas, con motivo de la elección presidencial, en relación con preferencia electoral y preferencia de usos de medios; así como tomando en cuenta los resultados relevantes de los grupos de enfoque desarrollados respecto a la percepción pública de la cobertura de medios sobre la campaña.

II. Medios y equidad en las contiendas democráticas

Desde una perspectiva formal y jurídica, Dahl[1] considera a la igualdad política con un objetivo inseparable del ideal democrático. Las democracias electorales modernas, para poder ser tales, deben distribuir de

[1] Dahl, Robert A., *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008.

forma justa el acceso a los recursos políticos.[2] Entre estos recursos, el acceso a medios de comunicación es quizá uno de los más decisivos en esta era de comunicación masiva. Para poder aspirar a una democracia, es necesario asegurarse que la diversidad de opiniones y perspectivas políticas reciban espacios más o menos comparables y equilibrados en los medios masivos de comunicación. Este ideal de pluralismo en las perspectivas políticas puede lograrse de una forma *externa*, a través de la existencia de una pluralidad de medios u organizaciones que reflejan los puntos de vista de diferentes grupos o tendencias en la sociedad.[3] También puede lograrse a través de un pluralismo *interno*, que se alcanza "en cada medio u organización en lo individual",[4] a través de un contenido balanceado. Como se mostrará en este estudio, para el caso mexicano el pluralismo interno en los medios de comunicación masivos es casi inexistente, y el pluralismo externo se ve limitado a la prensa escrita. Esto plantea cuestionamientos importantes acerca de la calidad de nuestra democracia electoral, y constituyen un tema necesario de análisis y reflexión.

III. ¿Influyen los medios en el voto?

Ahora bien, la equidad en el acceso a los recursos de comunicación política no es deseable sólo por razones formales o morales. Existe un amplio debate en la literatura acerca del grado y alcance de la influencia que tienen los medios de comunicación en la formación de opiniones políticas, que llevan a la decisión de voto. La mayor parte de los estudios coinciden en que los medios de comunicación tienen algún grado de influencia en la formación de opiniones y percepciones de alcance político. Sin embargo, existen profundos desacuerdos respecto al peso que tienen los medios en la consideración final de voto. Para propósito de este trabajo, el marco conceptual que se emplea se debe sobre todo a dos grupos teóricos claramente diferenciados.

---

[2] Diamond, Larry y Morlino, Leonardo, "An Overview", *The Quality of Democracy. Journal of Democracy*, 2004.

[3] Hallin, Daniel C. y Mancini, Paolo, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, USA, Cambridge University Press, 2004.

[4] *Ibidem*, p. 29.

En primer lugar, se tienen las teorías de establecimiento de agenda (*agenda setting*) que constituyen una corriente muy influyente dentro de los estudios de comunicación política. A partir de la labor pionera de McCombs y Shaw,[5] quienes en su estudio presentaron algunas de las ideas centrales sobre las campañas presidenciales estadounidenses de 1968 y 1972, se ha creado una escuela que se enfoca en el manejo mediático de los contenidos. En las teorías de *agenda setting*, los medios de comunicación determinan los temas considerados centrales o importantes, concentrando la atención del público, en un proceso que es necesariamente intencional. Es decir, los medios no reflejan la realidad, sino que escogen y filtran la información que llega a las audiencias, a través de reglas de decisiones imperfectas y no siempre claras. De acuerdo con esta teoría, los medios de comunicación no son muy efectivos en *imponer* opiniones, pero sí son muy influyentes en determinar *acerca de qué* piensa el público.[6]

La evolución natural de las teorías de *agenda setting* permitió agregar y enfatizar los aspectos de comunicación que se refieren a la contextualización y al marco interpretativo de decodificación del mensaje. En esta perspectiva, los medios no sólo atribuyen importancia o jerarquía a las notas, sino que también nos proporcionan el marco conceptual para el entendimiento y decodificación del mensaje. Esto es, el *framing*[7] y el *priming*[8] se refieren al *cómo* se presenta información (bajo qué marco conceptual, valorativo o ideológico), una vez que se ha seleccionado la información que se presenta o resalta (el *qué*, objeto de estudio de la *agenda setting*). La teoría evolucionada de *agenda setting*, con las aportaciones sobre los efectos de *framing* y *priming*, es el principal soporte de los estudios empíricos que se presentan en este trabajo.

De forma complementaria, se toman también elementos de las llamadas "teorías de cultivación",[9] en las cuales los efectos de los medios de comunicación en la audiencia son de largo plazo: construyen lenta-

[5] McCombs, M. E. y Shaw, D., "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *POQ*, 36, 1972, pp. 176-187.

[6] Cohen, B., *The Press and Foreign Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1963.

[7] Véase Fairhurst, G. y Star, R., *The art of Framing*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.

[8] Véase Domke, D. *et al.*, "Media Priming Effects: Accessibility, Association, and Activation", *Communications Abstracts*, 21(6), 1998.

[9] Gerbner, G., y Gross, L., "The Scary World of TV's Heavy Viewer", *Psychology Today*, 10(4), 1976, pp. 41-89.

mente una "imagen", un conjunto conceptual y de valores alrededor de un tema o una persona. Esto no ocurre a partir de un evento aislado; más bien, es un fenómeno de largo plazo y acumulativo. Este marco conceptual es especialmente útil para los fines de televisión, medio para el que se presupone que el nivel de exposición está relacionado directamente con la magnitud del efecto en las preferencias.

IV. Niveles de información y decisión política

La segunda línea teórica de gran importancia para este estudio es el impacto que tienen los distintos niveles de información del público en la toma de decisiones formales colectivas. La influencia de los medios en el público está mediada por una multitud de factores, entre los que destacan el nivel educativo, los hábitos de uso de nuevas tecnologías (fuertemente ligados a la edad y al nivel de ingreso), y posiblemente la influencia del sistema electoral en los estilos de campaña electoral. Este corpus teórico, que se puede traducir como la "brecha informativa" ("*knowledge gap*"),[10] conceptualiza al individuo como decisor racional, cuya selección de voto está determinada primordialmente por la información disponible. Los individuos obtienen información de una multitud de fuentes; sin embargo, no todos tienen el tiempo ni los recursos para poder dar seguimiento detallado a todos los eventos, en suma, no todos tienen los mismos niveles de información. Por lo tanto, en lugar de investigar exhaustivamente toda la información política disponible, se utilizan algunos elementos o "pistas" generales del debate para informarse, y las complementan con creencias previas u opiniones de amigos o familiares. En este modelo, los medios pueden influir en los individuos con menores niveles de información, ya que ellos cuentan con menos herramientas para poder discernir y evaluar la información que reciben y contrastarla con otras fuentes o con información "de calidad". De hecho, en las democracias modernas es perfectamente plausible el que la propaganda informativa se concentre en un segmento relativamente reducido del electoral, y que aún así determine el resultado de una contienda electoral.

[10] Tichenor, P. J. *et al.*, "Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge", *Public Opinion Quarterly*, 34, Colombia University Press, 1970.

V. Cobertura mediática

En la sección de la investigación referente a la cobertura mediática, lo que se realizó fue un análisis de la información que medios impresos y de televisión en México presentaron sobre las elecciones presidenciales de 2012. Esto se hizo a través de técnicas de análisis de contenido que combinaron aspectos cuantitativos y cualitativos, con ello se pretendió detectar las tendencias, sesgos y preferencias expresadas en los principales medios de comunicación del país.

Los medios estudiados fueron los dos principales noticieros de televisión abierta en México, "El Noticiero" con Joaquín López Dóriga/Televisa, y "Hechos", con Javier Alatorre/TV Azteca, así como tres diarios de circulación nacional: *El Universal*, *La Jornada*, y *Reforma*. Todas las notas aparecidas en los noticieros, así como en la portada y en las secciones relevantes en el caso de los periódicos, se sujetaron a un primer proceso de clasificación estrictamente descriptivo (fecha, medio, tema, formato, duración/extensión, localización dentro del orden de la noticia, uso de recursos, descripción general de contenido).

A continuación, las notas pasaron a una segunda etapa de análisis y evaluación, en donde se establecieron y definieron: *a*) actores; *b*) tratamiento de actores; *c*) tono; *d*) aspectos de *framing,* tales como posicionamiento del medio; uso de apelaciones emocionales, morales o personales; identificación de conflicto; tratamiento de causas y consecuencias; atribución de responsabilidades, etcétera. Esto último con base en trabajos previos hechos por Semetko y Valkunberg[11] y Esser y D'Angelo.[12]

La temporalidad de las notas de contenido político electoral que se estudiaron abarcó un periodo de poco más de tres meses, a partir del 31 de marzo de 2012, y extendiéndose hasta el 2 de julio del mismo año. Asimismo, se utilizó información general —sin análisis de *framing*— de las notas sobre los candidatos (sólo las de portada para el

[11] Véase Semetko y Valkunberg Framing, "European Politics: a Content Analysis of Press and Television News", *Journal of Communication*, 50 (2), 2006.

[12] Véase Esser y D'Angelo, "Framing the Press and Publicity Process in U.S., British and German General Election Campaings: a Comparative Study of Metacoverage", *The Harvard International Journal of Press/Politics* 11(44), 2006.

caso de los periódicos) aparecidas desde el 1 de abril de 2011, esto es, un año antes del inicio formal de la campaña presidencial.

Para los periódicos se procesaron 5564 notas electorales aparecidas en primera plana o en la sección de política/nacional respectivas, una media de casi 80 notas por día de cobertura analizada. En lo que respecta a la televisión, se procesaron 722 segmentos cuyo tema central era la campaña. Como resultado de la investigación se encontró que hubo diferencias marcadas entre la cobertura de la campaña electoral que hicieron medios impresos y medios electrónicos.

Se establecieron tres categorías para determinar la naturaleza del mensaje que presentaba cada medio.[13] Para medios impresos y electrónicos se encontró una tendencia general al presentar notas que fueron denominadas de "conducto", por su carácter descriptivo, en el que el medio actuó meramente como transmisor de información. En su mayoría, los medios reprodujeron lo que decían o hacían los contendientes, partidos políticos u órganos electorales, dando particular énfasis a los eventos de campaña orquestados por cada candidato. Sin embargo, esto tuvo predominio proporcionalmente en la televisión, como se aprecia en la tabla 1.

En cambio, los periódicos sí tuvieron un mayor porcentaje de notas llamadas de "estrategia", en las que el medio buscaba intervenir como un actor más del escenario político, presentando información que se perfilaba a favor o en contra de uno u otro candidato. En los noticieros también se identificaron notas con esta intención, pero en menor medida. Mientras que en periódicos la mayoría de las notas editoriales sí fueron consideradas como estratégicas, en la televisión los editoriales se dedicaban más a la burla de los acontecimientos políticos que a intentar posicionarse respecto a un candidato u otro.

[13] Con base en las categorías desarrolladas por Esser y D'Angelo para estudiar la metacobertura en la cobertura de las elecciones en tres países: Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania.

Tabla 1. Meta cobertura en noticieros

	Conducto	*Estrategia*	*Accountability*
Alatorre	264	38	0
López Dóriga	377	43	0

Tabla 2. Meta cobertura en periódicos

	Conducto	*Estrategia*	*Accountability*
El Universal	1140	513	9
La Jornada	1258	413	10
Reforma	1659	533	29

Como se observa en las tablas anteriores, se encontraron pocas notas de investigación a profundidad surgidas de los propios medios sobre cuestiones relativas a principios democráticos, tales como transparencia, rendición de cuentas, equidad, entre otros, las cuales eran clasificadas como de *accountability*. De hecho, en la televisión no se detectó una sola nota con estas características, en estos términos, y considerando también esfuerzos de los medios impresos por dar espacio a la difusión de las propuestas de los candidatos sobre temas específicos, puede decirse que la cobertura de periódicos fue de mejor calidad que la de los noticieros. Esto se estima así porque se considera que la labor de los medios de comunicación durante la campaña debe fomentar la discusión sobre las plataformas y políticas públicas de los candidatos, así como escudriñar sus antecedentes y habilidad para llevar a cabo sus propuestas.

Un tema que desde antes de que arrancara la campaña se anticipaba como relevante y que resultó importante en el desarrollo de la misma fue el volumen de cobertura. En coincidencia con lo que reportó el monitoreo del Instituto Federal Electoral —elaborado por la UNAM— en términos de cantidad de notas, se encontró que durante la campaña los noticieros mantuvieron un relativo balance en la presencia de los candidatos en su espacio. En lo que respecta a la prensa escrita, Enrique Peña Nieto recibió más atención que sus contrincantes, pero con un tono predominantemente negativo.

Tabla 3. Número de notas por candidato, todos los periódicos

	Abril	*Mayo*	*Junio*	*Julio*
JVM	33	641	586	22
AMLO	26	576	864	32
EPN	32	760	1017	37
Quadri	20	186	212	8

Tabla 4. Número de notas por candidato, ambos noticieros

	Abril	*Mayo*	*Junio*	*Julio*
JVM	29	79	72	6
AMLO	26	77	100	8
EPN	32	85	100	14
Quadri	22	57	58	4

No obstante, resulta muy importante enfatizar lo que sucedió previo al proceso electoral, periodo en el que el candidato del PRI, en su calidad de gobernador del Estado de México, tuvo fuerte presencia en ambos noticieros. Aunque las notas con un estilo promocional sobre administraciones estatales no fueron exclusivas de Peña Nieto, sí fue el personaje que predominó en ese estilo de cobertura, la cual resultó desproporcionada para cualquier mandatario estatal, incluyendo al jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y comparable hasta con la presencia en televisión del presidente de la República, Felipe Calderón. Esta tendencia no se detectó en medios impresos.

Otro aspecto que se debe mencionar es el tono con el que se manejó la cobertura sobre los diferentes candidatos. En televisión, ésta fue en su mayoría de tono neutro (oscilando entre el 69 y el 88% de las notas según el noticiero y el candidato del que se trataba) y en menor medida negativo hacia los candidatos, siendo raras las notas que presentaban un tono favorable (entre 0 y 5% según el caso). Los periódicos, por su parte, usaron un tono más valorativo en su cobertura a los candidatos presidenciales, predominando también el tono neutro pero con más proporción de valoración negativa (con porcentajes alrededor de hasta 53% en el caso de Peña Nieto en *La Jornada*, por ejemplo).

Respecto a la evolución de la cobertura informativa a lo largo de la campaña también se encontraron puntos que dan luz sobre el com-

portamiento de los medios, como se exhibe de forma precisa en las tablas 3 y 4. Primero, se hizo evidente que Josefina Vázquez Mota quedó rezagada en cuanto al monto de cobertura recibida tras el primer mes de campaña, tanto en televisión como en prensa escrita. La cobertura hacia Gabriel Quadri de la Torre fue menor respecto de sus rivales y prácticamente sin valoración. Así, en los medios, el foco de atención se centró en sólo dos candidatos: Peña Nieto y López Obrador.

En relación con este último, cabe decir que recibió una cobertura menos favorable en televisión que los otros candidatos. Esta tendencia se incrementó conforme se acercaba el cierre de la campaña (con 30% de notas negativas en el noticiero de Alatorre y 23.6% en el noticiero de López Dóriga). Asimismo, la postura de los medios electrónicos respecto al PRD se evidenció, pues fue el contendiente con menor cantidad de notas positivas (tan solo una editorial). En cambio, en prensa escrita, aunque también aumentó su presencia en términos negativos conforme se llegó el final del proceso, López Obrador tuvo una cobertura más positiva comparada con la televisión, con clara preferencia en el caso del periódico *La Jornada*, donde el 31% de las notas sobre él fueron en este sentido.

Por el contrario, el caso de Peña Nieto destaca porque en televisión fue el que tuvo mayor cobertura en términos positivos (5.15% en TV Azteca; 4.48% en Televisa) aunque también tuvo efecto en términos negativos, que incrementó en mayo por la difusión del movimiento #Yosoy132. Fue el que más apareció en notas de la prensa escrita, la cobertura a Peña Nieto en *Reforma* y *La Jornada* fue más y con mayor tendencia negativa rumbo al final de la campaña (45 y 51% en *La Jornada* y *Reforma* respectivamente en el último mes de campaña). En cambio, la información con valoración negativa sobre el priista disminuyó en *El Universal* durante junio (29% de las notas).

Los hallazgos aquí presentados resultan importantes en un contexto de transición a la democracia que vive el país, por el papel que tienen los medios en este escenario, como se planteó en los objetivos de la investigación. Sin embargo, estos resultados se hicieron aún más relevantes por aspectos coyunturales particulares de la elección presidencial de 2012, pues el tema de la influencia de los medios de comunicación en el proceso se volvió central, primero por la nominación como candidato a un personaje que se consideraba fuertemente vinculado con Televisa, y luego con la aparición del movimiento #Yosoy132.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

VI. Medios de información y preferencias electorales

Durante la campaña electoral 2012 en México, el Tecnológico de Monterrey realizó cinco encuestas[14] de opinión pública vía teléfono celular, enfocadas principalmente a conocer la intención de voto, perfil sociodemográfico y hábitos informativos de la población mexicana en edad de votar. A partir de estas encuestas, es posible reconstruir los perfiles y hábitos informativos de diversos grupos de votantes. A continuación se destacan algunos de los hallazgos más relevantes.

¿Cómo se informó el electorado? De acuerdo con los resultados que arrojaron las encuestas, la televisión es el medio dominante de información política en términos absolutos, para todos los grupos educativos y de ingresos en México: tres de cada cuatro mexicanos la utiliza regularmente como fuente de información política. Sin embargo, el predominio de la TV es mucho más marcado entre los grupos con menor educación, quienes no sólo tienden a preferir la televisión en mayor medida, sino que también tienden a utilizarla como fuente *exclusiva* en una mayor proporción. En cambio, el uso de Internet es mucho más pronunciado entre quienes cuentan con educación universitaria y posgrado, alcanzando una magnitud comparable a la de la TV en estos grupos. En general, Internet es usado de forma complementaria por una buena parte de la población, principalmente aquella de mayores ingresos, alrededor de una tercera parte del electorado utiliza Internet para informarse de política. Por otra parte, los lectores de periódicos tienden a tener un mayor nivel educativo que la población en general, aunque los números totales de usuarios de estos medios son más reducidos, tan solo uno de cada siete mexicanos dice usar periódicos para informarse de política, y aunque uno de cada tres mexicanos dice utilizar Internet para informarse, generalmente lo hace de forma complementaria o secundaria con respecto a la televisión.

Tomados como conjunto, los noticieros de Televisa y TV Azteca son fuente de información política para el 70% y 80% de la población

[14] Todas las encuestas son representativas a nivel nacional. Los detalles metodológicos y las tablas y gráficas que sirven de base para este artículo se pueden consultar en EGAP Gobierno y Política Pública, Proyecto "Observatorio de Medios y Opinión Pública", *http://www.observacionelectoral2012.com.mx/wp-content/uploads/2012/11/InformeFinal_EGAP.pdf*.

que declara informarse por dicha vía, que a su vez es una mayoría importante del electorado. Los noticieros de Televisa se sostienen como líderes de audiencia a lo largo de todos los segmentos de ingresos y de educación, lo que permite afirmar de forma inequívoca que es el grupo mediático más influyente en el país en términos de información política. En general, la televisión abierta y los noticieros nacionales dominan a los segmentos de menor educación, mientras que la televisión de paga o restringida representa una mayor competencia respecto de los grupos de la población con más nivel educativo. De hecho, ese aspecto de diferencia socioeconómica es revelador: la mayoría de la población se ubica en los segmentos de ingresos de bajo a medio-bajo, y el nivel educativo del 70% del electorado es igual o menor al de carrera técnica/preparatoria. Esto da una idea del mercado potencial sobre quienes los noticieros de televisión pueden influir: una mayoría de población de bajos recursos y bajo nivel educativo, con niveles de información presumiblemente menores. En síntesis, para la elección presidencial de México, la televisión fue el medio de información preferido en términos generales, con un dominio más marcado dentro de los estratos con menores ingresos y educación.

En lo que respecta a la audiencia de la prensa escrita, se pueden agrupar a los lectores de periódicos en dos grandes segmentos. Por una parte, están los lectores de periódicos locales y regionales, junto con periódicos de corte sensacionalista, que predominan en la categoría "otros". Dichos lectores tienden a pertenecer a los grupos de menores ingresos y educación. Por otra parte, se encuentran los lectores de periódicos de circulación nacional, que se consideran "de récord" y que tienden a apelar a los grupos de mayor nivel educativo y mejores ingresos. Entre los tres periódicos que se incluyeron en el análisis de medios de información presentado en la sección anterior, se aprecian perfiles de lectores algo similares. Los lectores de *La Jornada* tienden a estar concentrados geográficamente en el centro del país, mientras que los lectores de Grupo Reforma se concentran en las grandes zonas metropolitanas. Los periódicos de Grupo Reforma, en general, apelaron a un grupo de lectores con niveles de ingresos ligeramente superiores a los de *La Jornada* y *El Universal*, que cuentan con audiencias relativamente similares en este aspecto. Por otra parte, y conforme a lo que se esperaba, el impacto de estos diarios como fuentes de información política entre los segmentos de menores ingresos de la población fue mucho más limitado.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

Finalmente, se puede destacar que los usuarios de Internet utilizan de forma predominante las redes sociales. Facebook, en particular, es mencionada como fuente de información política por una tercera parte de quienes declaran informarse a través de Internet. Tal y como se esperaba, el uso de Internet como fuente de información se encuentra fuertemente sesgado hacia los segmentos más jóvenes, urbanos, y de mayores niveles de ingreso y educación en la población del país. La gran mayoría de quienes se informan acerca de política por esta vía cuentan con estudios superiores a los de preparatoria; Internet de hecho aparece casi con los mismos niveles de mención que la televisión como fuente de información entre quienes cuentan con carrera universitaria o superior.

Si bien las cifras de usuarios que declaran utilizar Internet no son tan elevadas como las referentes a televisión, los usuarios de Internet declararon tener una mayor confianza en la información que reciben por esta vía. De acuerdo con los resultados del estudio, se puede apreciar que relativamente pocos usuarios de Internet recurren a fuentes de información "establecidas" para obtener información política (tales como las páginas de los periódicos o revistas especializadas). En cambio, la mayoría se informa a través de redes sociales (que pueden incluir canales oficiales de información por parte de candidatos y partidos) y de medios tales como YouTube. Sin duda, se requieren estudios con mayor énfasis en la naturaleza de los contenidos de información política que se consumen y comparten vía Internet para poder evaluar de una mejor manera el impacto que estos medios tuvieron para la campaña electoral.

VII. Preferencia electoral y medios de información

Una vez establecidos algunos patrones generales de perfiles de audiencia para cada medio, se analizan a continuación la interacción entre las preferencias electorales y los medios de comunicación. En líneas generales, las preferencias electorales entre quienes declaraban utilizar la televisión como fuente de información no diferían marcadamente de los resultados globales para cada encuesta respectiva. Sin embargo, sí se aprecia que quienes mencionaron a la TV como su medio *exclusivo* de información política preferían a Enrique Peña

Nieto en mayor proporción. En otras palabras, aquellos usuarios que combinaban la televisión con otros medios de información tendían a repartir sus preferencias de forma más o menos representativa. En cambio, quienes declaraban no utilizar la televisión como fuente de información tendían a preferir de forma desproporcionada a Andrés Manuel López Obrador como presidente.

Este fenómeno parece estar relacionado con la conexión que existe entre los niveles de educación e ingreso con la preferencia de la TV como medio exclusivo de información. En líneas generales, Peña Nieto fue más exitoso en los segmentos de la población con menores ingresos y menor educación, que son justamente quienes tienden a depender de forma más exclusiva de la televisión (y en concreto la televisión abierta) como principal fuente de información. En contraparte, López Obrador fue más exitoso entre la población joven urbana con mayores niveles educativos; justamente el segmento del público que tiende a utilizar en menor medida la televisión como fuente de información política. Esta correspondencia entre la preferencia por un medio de información y un candidato es sumamente interesante, y otorga mayor solidez a la tesis que sostiene que los medios de información pueden influir de forma determinante en el "marco conceptual" o mental en el que la población forma sus decisiones políticas.

Medio de información/candidato	*JVM*	*EPN*	*AMLO*	*GQT*
Resultado IFE	26.1%	39.2%	32.4%	2.3%
Total encuesta EGAP[1]	25.2%	38.9%	32.3%	3.6%
Mencionan TV	26.2%	42.7%	27.4%	3.7%
Únicamente TV[2]	24.9%	48.3%	23.6%	3.2%
No mencionan TV	25%	26.6%	44.3%	4%
Únicamente Internet[3]	22.9%	16.7%	57.8%	2.6%
Periódicos[4]	23.7%	36.4%	35.9 %	4.1%
Radio[5]	30.0%	36.5 %	30.0 %	3.5 %

[1] Se aplicaron 2141 entrevistas a teléfonos celulares de ciudadanos en condiciones de votar entre el 25 y el 28 de junio de 2012. La muestra fue seleccionada de forma aleatoria y la responsable del levantamiento fue la doctora Olivia Carrillo, del departamento de Matemáticas del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; la aplicación se realizó a través del *call center* del Sorteo Tec, de la misma institución.

[2] En este renglón se incluyen 928 entrevistados (43.3% del total) que dicen informarse de las campañas electorales únicamente a través de la televisión.

[3] En este renglón se incluyen 270 entrevistados (12.6% del total) que dicen informarse de las campañas electorales únicamente a través del Internet.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

[4] En este renglón se incluyen 368 entrevistados (17.2% del total) que dicen informarse de las campañas electorales a través de los periódicos, aunque no necesariamente sin recurrir a algún otro medio, como pueden ser la televisión o Internet.

[5] En este rubro se incluyen 424 entrevistados (19.8% del total) para los que dicen informarse de las campañas electorales a través de radio.

En la tabla anterior se respalda el argumento que se señalaba respecto a diferencias en las preferencias por candidato para quienes mencionan la televisión como fuente de información política, y se contrastan con las expresadas por quienes mencionan la TV *exclusivamente* (esto es, no mencionaron otros medios de información política), con los usuarios de Internet.

En la tabla se destaca, desde luego, la diferencia favorable que mantuvo Peña Nieto con López Obrador entre el público que usaba televisión como fuente de información política. Es notable el déficit que tiene López Obrador entre la audiencia de Televisa y TV Azteca, respecto a sus preferencias generales: de ocho puntos para TV Azteca, y de seis para Televisa. En cambio, Peña Nieto tiene un saldo favorable en Televisa de ocho puntos porcentuales con respecto a sus preferencias globales, y no tiene prácticamente diferencia en las otras cadenas de televisión. Asimismo, la preferencia por Josefina Vázquez Mota es 6 puntos mayor a su promedio global en las encuestas para TV Azteca, y dos puntos menor en Televisa y en el colectivo de las demás cadenas de televisión. El contraste es muy marcado con el público que declara que no utiliza la televisión como fuente de información política. En este grupo, la preferencia por López Obrador prácticamente duplica la expresada hacia Peña Nieto. La tendencia, muy distinta respecto a lo observado por la televisión, se encuentra sin duda relacionada con el uso de Internet y redes sociales como medio preferido por parte de los jóvenes urbanos y entre quienes contaban con mayores ingresos y niveles educativos. En estos segmentos, la preferencia por Andrés Manuel López Obrador fue más pronunciada.

En términos generales, se aprecia una relación entre las preferencias de votación y el uso de la televisión como fuente de información. La tendencia de la audiencia televisiva de preferir a Peña Nieto sin duda merece ser analizada con mayor profundidad. En la sección respectiva de este artículo se ha establecido que los noticieros de televisión habían presentado, en términos generales, una cierta preferencia por Peña Nieto en volumen de cobertura y tendencias de nota, sin embargo, ello no garantiza la influencia que se observa en las prefe-

rencias electorales. Es posible que, como se ha sugerido en investigaciones semejantes en otros países, la audiencia simplemente consume los medios que mejor reflejan sus preferencias. En otras palabras, los votantes de Peña Nieto tienden a ver televisión abierta por sus condiciones socioeconómicas y sus preferencias políticas, por otra parte, no puede descartarse una relación de reforzamiento mutuo, que el público con menor nivel de información y educación es más susceptible a manipulación, y más vulnerable a "absorber" los sesgos informativos detectados y transformarlos en actitudes políticas.

VIII. Grupos de enfoque[15]

Como complemento a la investigación, también durante el periodo electoral se configuró un proyecto de corte cualitativo consistente en la realización de 21 grupos de enfoque llevados a cabo en las tres principales ciudades del país: Monterrey, Distrito Federal y Guadalajara. El desarrollo de los mismos fue en dos etapas: en la primera, participaron 12 grupos en los meses de mayo y junio de 2012 (antes de las elecciones presidenciales), y, en la segunda, 9 grupos durante la semana posterior a las elecciones del 1o. de julio. El objetivo principal era analizar el impacto de los medios de comunicación, a través de espacios noticiosos y los spots publicitarios de las campañas electorales presidenciales de 2012, en las opiniones de los votantes sobre los candidatos y la influencia que éstos tuvieron en la decisión final de su voto. A continuación se presentan algunas de las principales observaciones y conclusiones generales a las que se llegaron.

1. Televisión

El medio de comunicación más importante para informarse sobre las campañas presidenciales de 2012 en México fue la televisión a través

[15] El Proyecto de grupos de enfoque lo coordinó la candidata a doctora en Ciencias Sociales, Gabriela Salazar, quien además moderó las sesiones de Monterrey. Los detalles de dicho estudio se pueden encontrar en: *http://www.observacionelectoral2012.com.mx/wp-content/uploads/2012/11/InformeFinal_EGAP.pdf,* consultada el 2 de febrero de 2013.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

de los spots publicitarios de cada candidato y de los noticieros. Existe gran preferencia por Televisa y Joaquín López Dóriga en comparación con TV Azteca y Javier Alatorre.

La imparcialidad de los noticieros de televisión fue cuestionada por todos los grupos (en mayor o menor medida). Principalmente se cuestionó la imparcialidad de Televisa y el noticiero de Joaquín López Dóriga; sin embargo, también TV Azteca y Javier Alatorre fueron cuestionados, aunque en menor proporción (se sintonizaban con menor frecuencia). En general se considera que Televisa y Joaquín López Dóriga, favorecen a EPN y al PRI.

El estudio indica que la televisión y los spots, sí llegaron a influir significativamente en la decisión de los votantes no partidistas, al construir a partir de dichos comerciales, una percepción muy definida y la imagen de cada contendiente. En cambio, para los votantes partidistas del PRI y del PRD, la televisión solamente sirvió para confirmar su decisión de voto hacia su partido y candidato. En este sentido, se podría concluir que la televisión no fue un factor decisivo en el voto de estas personas; ya que ellos no cambiarían el sentido de su voto —ni lo cambiaron— por la campaña negativa contra su respectivo candidato. Por otra parte, el caso de los votantes partidistas del PAN es especial debido a que a la mayoría de los panistas no les convencía demasiado su candidata, su imagen y mensaje, tampoco sus spots televisivos. En general, su identificación y lealtad estaba dirigida más hacia el PAN que a JMV.

2. Prensa escrita

La prensa, aunque es un medio muy poco utilizado, es considerada en general, como un medio confiable. Son muy pocas las ocasiones en que los participantes suponen que los periódicos son parciales.

Los grupos que más leen periódicos son los de nivel socioeconómico medio alto y las personas de mayor edad (más de 40 años). En cambio, los grupos que menos leen periódicos son los jóvenes, con excepción de periódicos *independientes* que encuentran en Internet y en redes sociales. Las personas de estratos socioeconómicos bajos llegan a leer periódicos de nota roja (amarillistas) como *Metro* y *Express* en Monterrey o *Metro* y *Gráfico* en el Distrito Federal. Los periódicos mencionados son más baratos y son considerados más *sencillos* para leer.

3. Internet

El Internet —en especial las redes sociales— irrumpió en la campaña presidencial de 2012 como un fuerte medio de comunicación que compitió con la televisión. Los grupos que más utilizaron Internet fueron los jóvenes y las personas de nivel socioeconómico medio y medio alto, y, a nivel partidista, los panistas. Es importante destacar que las redes sociales Facebook y Twitter fueron los espacios virtuales más usados para dar seguimiento a las campañas presidenciales. Existe una tendencia a considerar que Internet —sobre todo las redes sociales y YouTube— es un medio más confiable, debido a que suponen, no se puede manipular la información que se publica (o es muy difícil). En Internet hay gran pluralidad de ideas, de opiniones, de participantes. Son utilizados por mucha gente (en cantidad y en diversidad). Todo aquel que desee compartir algún tipo de información, puede hacerlo. No hay censura, hay mayor cobertura y más acceso. Es más ágil (gracias a los *smartphones*) y es instantáneo (tiempo real), se actualiza constantemente a lo largo del día.

Finalmente, como se señalaba con antelación, el uso de Internet está más relacionado con la edad y nivel socioeconómico que con la afiliación o preferencia partidista.

4. Los familiares, amigos y conocidos: las relaciones sociales

Los familiares, amigos y demás gente de confianza, siguen representando una fuente importante de información con respecto a las campañas electorales y, además, de gran influencia a la hora de decidir por quién votar. De manera general, esta opinión es para la mayoría, incluso más importante que los propios medios de comunicación.

Los priistas fueron el único grupo de identidad partidista que mencionó la asistencia a eventos organizados por el partido y sus candidatos; así como a reuniones vecinales y seccionales.

5. Guerra sucia

Todos los grupos, partidistas y no partidistas coinciden en que la campaña negativa estuvo enfocada principalmente en contra de EPN. Exis-

te un desagrado generalizado hacia la guerra sucia. Josefina Vázquez Mota fue considerada como la candidata que más utilizó este tipo de campaña, seguida por Andrés Manuel López Obrador. Enrique Peña Nieto, por su parte, fue percibido como un candidato enfocado en sus propuestas y que no recurrió a la guerra sucia.

6. Percepción de los candidatos

Para finalizar, se incluye una síntesis de los principales atributos o defectos que los participantes de los grupos de enfoque tradujeron de cada candidato a partir de la información obtenida a través de los distintos medios de comunicación analizados.

JVM, positivos: *a*) continuidad: PAN mejor que PRI. Negativos: *a*) enfocada a criticar a EPN; *b*) falsa, hipócrita, no auténtica; *c*) se escudaba en "ser mujer"; *d*) no causan impacto (confusos, muchos temas); *e*) insegura/nerviosa/falta de carácter; *f*) mensaje confuso: diferente, y *g*) mal manejo de campaña.

EPN, positivos: *a*) mejor producción de spots publicitarios. Mejor equipo de campaña; *b*) mejor mercadotecnia; *c*) nunca atacó/ propositivo; *d*) se enfocaba en hacer propuesta; *e*) firmeza y seguridad, y *f*) compromisos concretos. Negativos: *a*) muy enfocado en su imagen personal; *b*) actor de telenovela *"cara bonita"; c*) falta de cultura; *d*) no espontáneo "*de libreto*"; *e*) producto creado: mercadotecnia, y *f*) ligado a Televisa y a TV Azteca.

AMLO, positivos: *a*) humano; *b*) cercano a la gente; *c*) diferente al 2006/conciliador (más positivos), y *d*) representaba el cambio. Negativos: *a*) Violento; *b*) alborotador de masas; *c*) carácter inestable; *d*) mesiánico; *e*) socialista/Chávez/Cuba; *f*) populista, y *g*) recuerdo de la reacción de 2006 en sentido negativo.

GQT, positivos: *a*) buena participación en el primer debate. Negativos: *a*) chistosos/ raros/ cómicos; *b*) no presenta propuestas concretas; *c*) insignificante "*de relleno*", y *d*) poco conocido.

IX. Conclusiones

Al observar los resultados del análisis de la cobertura de los medios (del *framing* y del tono, por una parte) y de lo referente a la opinión

pública (con las encuestas y grupos de enfoque, por otra), es posible identificar cómo los conceptos que proyectan los medios de comunicación —con respecto a los candidatos, partidos políticos y campañas electorales— son los mismos que los ciudadanos, que consumen estos medios, perciben y asimilan. Existe una clara afinidad entre las apreciaciones de los electores y las tendencias o sesgos de los medios de comunicación.

La revisión minuciosa que generó el Observatorio permite identificar que todos los medios muestran un sesgo a favor de alguno o en contra de uno o más candidatos; estas tendencias se perfilaron desde un año antes del inicio de las campañas electorales y, en todos los casos, son perceptibles los cambios de intensidad en las mismas a lo largo de dicho periodo.

En el caso de las televisoras, el apoyo al candidato que finalmente resultó ganador de la elección se hace más notorio en los meses previos al inicio del proceso de selección interna de los partidos y, posteriormente, en el último mes de campaña. En los medios impresos, las tendencias se hacen más evidentes, con marcadas diferencias entre sí, lo que incluso permite identificar claramente un periódico que se posiciona a favor de AMLO, y dos periódicos que incrementan sus críticas en contra de alguno de los candidatos, uno contra quien ganó la elección y el otro contra el segundo lugar.

En la televisión, pudimos observar una "visión unificada" en donde, independientemente de la televisora —sea Televisa o TV Azteca— el tono y el *framing* de la cobertura fueron muy similares y presentaron el mismo enfoque.

En la prensa escrita, por su parte, cada uno de los periódicos analizados proyecta tonos y *framings* diferentes; a su vez, éstos son elegidos por los lectores que, por lo general, simpatizan con las ideologías de cada uno. Los ciudadanos poseen opciones diversas de periódicos y puede elegir cuál es el que desean leer —un universo más amplio—.

Retomando lo que se considera el hallazgo central de esta investigación, es posible decir que en medios impresos sí se percibe claramente el pluralismo externo en la información que se divulga, contrario a lo que sucede en el caso de las televisoras en las que prevalece la uniformidad en la cobertura informativa y, por ende, no existe ningún tipo de pluralismo ni interno ni externo.

Los resultados de las encuestas de preferencia electoral muestran la correlación entre el medio de información (tv, prensa, radio, Inter-

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

net) y las preferencias electorales, agudizado entre los que se informan únicamente a través de la televisión y los que lo hacen por Internet. Con la información disponible no es viable atribuir la causalidad a la información que los medios proporcionan, pues como se señaló en el marco teórico, la influencia de éstos está mediada por una multitud de factores, además que la causalidad también puede ser inversa, es decir, las audiencias seleccionan sus medios en función de su identificación con ellos.

Pero sí puede afirmarse que en los medios con pluralidad externa las preferencias electorales se dispersan más equilibradamente entre los distintos candidatos, que en aquéllos que carecen de esta, donde los votos se concentran en el candidato favorecido por los mismos.

Y como es precisamente la televisión (medio sin ningún tipo de pluralidad) la que contribuye en mayor medida a informar y, por ende, construir la percepción del ciudadano sobre los candidatos, la ausencia de dicha pluralidad genera desigualdad en la contienda que resulta muy lesiva para la competencia electoral y, en general, para la democracia.

X. Fuentes consultadas

Cohen, B., *The Press and Foreign Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1963.

Dahl, Robert A., *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo, "An Overview", *The Quality of Democracy. Journal of Democracy* (15, 4), 2004, pp. 20-31.

Domke, D *et al*., "Media Priming Effects: Accessibility, Association, and Activation", *Communications abstracts, 21(6),* 1998.

Esser y D'Angelo, "Framing the Press and Publicity Process in U.S., British and German General Election Campaings: A comparative Study of Metacoverage*", The Harvard International Journal of Press/ Politics* 11(44), 2006.

Fairhurst, G. y Star, R., *The Art of Framing*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.

Gerbner, G., y Gross, L., "The Scary World of TV's Heavy Viewer", *Psychology Today*, 10(4), 1976.

Hallin, Daniel C. y Mancini, Paolo, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, USA, Cambridge University Press, 2004.

Katz, E., y Lazarsfeld, P., *Personal Influence,* Nueva York, The Free Press, 1955.

McCombs, M. E. y Shaw, D., "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *POQ*, 36; 1972.

Scheufele, D. A., Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Aognitive Effects of Political Communication, *Communication abstracts, 24(1),* 2001.

Semetko y Valkunberg, "Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News", *Journal of Communication*, 50 (2), 2006.

Tichenor, P.J. *et al.*, "Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge", *Public Opinion Quarterly* 34, Colombia, University Press, 1970.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 251-273

Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano

Oswaldo **Chacón Rojas***

Sumario:

I. El desafío del control del dinero en las elecciones
II. Características generales del modelo de fiscalización electoral en México
III. Justificación y objetivos del estudio "Diagnóstico de las fortalezas y debilidades del andamiaje normativo de la fiscalización electoral en México"
IV. Resumen de hallazgos destacados
V. A modo de propuestas
VI. Fuentes consultadas

* Doctor en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid; profesor de Derecho Electoral en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas; investigador nacional nivel 1.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 275-301 , México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

Resumen:

El uso de recursos económicos se ha constituido como un elemento imprescindible en la competencia democrática. Pero su falta de regulación es capaz de producir distorsiones importantes en el proceso democrático (plutocracias, capturas de las agendas del Estado por grandes grupos económicos, o bien del crimen organizado y/o narcotráfico). México cuenta con uno de los marcos regulatorios más robustos del mundo, y a pesar de ello el modelo fue constantemente cuestionado durante las contiendas presidenciales de 2012, por lo que es evidente la necesidad de fortalecer el andamiaje legal e institucional en este ámbito. El objetivo de este trabajo es la realización de un diagnóstico integral del modelo y proponer algunas medidas para su fortalecimiento.[1]

Palabras clave: elecciones, financiamiento político, equidad, rendición de cuentas.

[1] La presente investigación ha sido desarrollada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, y auspiciada por el Programa de Naciones unidas para el Desarrollo en México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral. Ha sido coordinada por el doctor Oswaldo Chacón Rojas, y han participado como investigadores el doctor Carlos Natarén Nandayapa, maestro Omar David Jiménez Ojeda, doctor Guillermo Nieto Arreola, maestra Karla Georgina Morales Aguilar, y como asistentes de investigación maestra Azarel Enríquez Ríos, licenciado Mauricio Corzo, licenciado Marisela Hazzel Pacheco Pazos, licenciado Mireya Camacho Morales y Veronica Monjaraz Hernández.

I. El desafío del control del dinero en las elecciones

Uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia en los estados democráticos contemporáneos es el relativo a la fiscalización de los recursos de las entidades públicas. En particular, la fiscalización de los fondos partidistas y electorales ha generado un inusitado interés en los últimos años tanto en aquellos países que recientemente han transitado a la democracia, principalmente de Latinoamérica y Europa del este, como en las democracias consolidadas.

Su relevancia ha venido a la par con el incremento y generalización de escándalos de corrupción financiera en campañas electorales como en Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Francia, Alemania, Japón, Sudáfrica, el Reino Unido o los Estados Unidos, sólo por mencionar algunos casos.[2] Los escándalos en esta materia resultan especialmente alarmantes en América Latina incluyendo, por supuesto, a México, donde la sospecha del uso indiscriminado de recursos financieros de dudosa procedencia ha estado presente en diversos procesos electorales, como en las elecciones de presidenciales de 1994 con el caso Cabal Peniche, o de 2000 con los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox.[3]

En septiembre de 2012, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, encabezada por el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, y en el que participan ex líderes mundiales y ganadores del premio Nobel así como académicos especialistas, publicó un informe en donde se identificó al notorio aumento del financiamiento político "no controlado, no revelado, ilegal y opaco" en todo el mundo como una de las principales amenazas para la integridad electoral en las democracias contemporáneas.[4]

---

[2] *Cfr*. Daniel Zovatto, "América Latina", en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003.

[3] *Cfr*. Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, pp. 39 y 111.

[4] El informe se centró en una serie de problemas, incluyendo la violencia posterior a las elecciones en lugares como Kenia y Nigeria, las finanzas ilícitas en Costa Rica, y las poblaciones marginadas en Europa. Global Commision on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide*, septiembre de 2012, en *http://www.global-commission.org/sites/global-comm ission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf,* consultada el 2 de febrero de 2013.

El informe sostiene que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen principios fundamentales y normas bien definidas que deben conducir a la celebración de las elecciones con integridad. Sin embargo, dicha integridad se encuentra amenazada por cinco factores, dentro de los que destaca el financiamiento político descontrolado, no revelado y "turbio", derivado principalmente de las dificultades para controlar el exceso de fondos particulares no reportados, la falta de sanción al cuantioso desvío de recursos públicos con fines electorales, así como la debilidad institucional en varios países para blindar sus procesos electorales de la injerencia de fondos del crimen organizado.[5] Esta situación podría robarle a las democracias afectadas su fortaleza para promover la igualdad política, el empoderamiento de los marginados y la capacidad para manejar conflictos sociales pacíficamente. De ahí que el informe concluya que en todas las democracias, sean ricas y pobres, viejas o nuevas, la deficiente regulación del financiamiento de las campañas políticas es una grave amenaza para el logro de elecciones con integridad.

Desde la teoría democrática siempre se ha aceptado que para financiar su funcionamiento, y en particular sus campañas electorales, los candidatos y partidos políticos necesitan recursos económicos. Sin embargo, con el fin de poner fin a los efectos corrosivos sobre la integridad de las elecciones y la democracia, los gobiernos deben controlar con rigor el financiamiento político. Cuando este control no existe o es deficiente, no puede garantizarse la celebración de elecciones libres, la equidad en las contiendas, la imparcialidad del árbitro, ni la transparencia de los gobiernos electos.

En la actualidad encontramos importantes esfuerzos legislativos en ese sentido, principalmente regulaciones en torno al financiamiento y al gasto electoral, en prácticamente todas las democracias del mundo (la excepción es Suiza). Las reglas de financiamiento, es decir, la regulación del flujo de recursos económicos hacia la actividad política, se expresan mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento, también llamadas regulaciones "negativas", así como a través de la provisión o el estímulo del uso de otras fuen-

[5] Para mayor abundamiento en este último tema *cfr*. Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara, 2011.

tes de financiamiento, llamadas regulaciones "positivas", o bien, una combinación de éstas.

Las regulaciones "positivas" se expresan en tres formas: *a*) financiamiento público; *b*) financiamiento privado, y *c*) financiamiento mixto, que permite el uso de los dos tipos de financiamiento electoral. El financiamiento público comprende diversas formas de subvención, tanto directas (en dinero o bonos) como indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etcétera). Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y candidatos, los indirectos les otorgan, en general, recursos en especie. La idea general detrás de la financiación pública es que las actividades políticas no son posibles sin dinero, y que la provisión de fondos de manera "regulada" puede ayudar a fomentar el pluralismo político y a contrarrestar el papel negativo del dinero en la política.[6]

El financiamiento privado, es decir, aquel que no proviene de las arcas públicas, se permite en casi la totalidad de los países analizados, aunque siempre sujeto a reglas. Se suele regular el financiamiento privado electoral para evitar dos situaciones: presiones de los donantes hacia los candidatos para que las políticas públicas favorezcan sus intereses particulares, a veces en desmedro del bien común, y presión por parte de los candidatos y partidos políticos para que los individuos realicen donaciones en su favor, ya sea extorsionándolos u ofreciéndoles prebendas públicas.

En la base de datos de IDEA se identifican tres tipos de restricciones que son más comunes en la mayoría de los países: aportaciones de *a*) intereses extranjeros, *b*) fuentes anónimas, y *c*) recursos del Estado (este último sin incluir el suministro de financiamiento público regulado).[7]

---

[6] De un universo de 116 países analizados en el estudio comparativo de IDEA (2012), el 68% de ellos cuentan con disposiciones para el financiamiento público directo a los partidos políticos. Ningún país cuenta exclusivamente con financiamiento público electoral. Esto es, los países que contemplan ese tipo de financiamiento, lo acompañan de la posibilidad de allegarse de aportaciones privadas. En consecuencia, la mayor parte de los países se adscribe al modelo de financiamiento mixto.

[7] También puede consultarse el estudio comparativo de financiamiento electoral que abarca distintos países, en Ferreira Rubio, Delia (ed.), *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, 1997; Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

Además de prohibiciones totales a ciertos tipos de aportaciones, en la normatividad internacional encontramos aportaciones que si bien son válidas están sujetas a límites cuantitativos. Los más comunes son: *a*) los límites de la cantidad que un donante puede dar a un partido político durante un periodo de tiempo determinado (normalmente un año); *b*) los límites a las donaciones permitidas en una elección, y *c*) los límites a las donaciones que se hagan a los candidatos.

La fiscalización electoral se basa en el control de este tipo de regulaciones sobre el ingreso financiero de los partidos políticos y candidatos, pero también en el control de regulaciones sobre el egreso o gastos de los mismos, a efecto de procurar mayor igualdad en las oportunidades de triunfo electoral entre los contendientes, contener el gasto electoral, reducir la probabilidad de captura de líderes y representantes, y prevenir el financiamiento de la política con dinero ilegal. Generalmente las reglas de gasto se refieren a restricciones en cuanto a los montos que pueden erogarse en determinadas actividades electorales (topes de gasto a rubros específicos), y regulaciones respecto de quién o quiénes pueden gastar en ellas y cómo deben de hacerlo. Las actividades en las cuales encontramos mayores restricciones de gasto, son aquellas relacionadas a la publicidad en medios electrónicos y a la compra de votantes.

Asimismo, las reglas de financiamiento y gasto electoral suelen acompañarse del establecimiento de procedimientos y sanciones para hacerlas valer, principalmente la obligación partidista de presentar informes financieros, la creación de instituciones para revisarlos e investigarlos, así como la presencia de un régimen de sanciones en caso de incumplimientos. Las sanciones son variadas, y van desde amonestaciones, multas, reducción de ministraciones del financiamiento público que les corresponda, la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento, la negativa del registro de las candidaturas, hasta la suspensión o cancelación de su registro como partido político.

II. Características generales del modelo de fiscalización electoral en México

El modelo vigente de control fue consecuencia de sucesivas reformas constitucionales y legales a partir de 1986-87, en la cual se establecieron

criterios claros para la asignación de recursos financieros para los partidos políticos, dependiendo de su porcentaje de votos y su número de diputados, hasta la última aprobada en noviembre de 2007, en donde se promovió la prohibición de contratación de publicidad política electoral en radio y televisión por parte de partidos, candidatos y particulares, se eliminó el secreto bancario como límite a las investigaciones del Instituto Federal Electoral (IFE), y se impulsó la especialización de la función fiscalizadora al crear una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica, la cual fue dotada de nuevas y mejores herramientas de investigación y sanción. Los elementos característicos del modelo son los que a continuación se explican.

1. Existencia de un organismo fiscalizador autónomo

México forma parte de la tendencia en el mundo, pues la competencia de fiscalizar el dinero político electoral recae en un órgano del Estado, cuya naturaleza es administrativa y autónoma. La función fiscalizadora del IFE es realizada a través de un órgano técnico especializado, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Este modelo vino a sustituir en 2007 a la anterior Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, la cual se integraba exclusivamente por consejeros electorales (artículo 77.6).

2. Reglas de financiamiento electoral

En México se ha optado por un modelo de financiamiento mixto que privilegia los fondos públicos y establece prohibiciones y limitaciones a las aportaciones privadas. El financiamiento público es proporcionado por el Estado a través del IFE, y consiste en dinero entregado directamente a cada instituto político, para cubrir los gastos de las actividades ordinarias permanentes, para sufragar las actividades extraordinarias de consecución del voto, o como una prerrogativa en cuanto a servicios, infraestructura, exenciones, acceso a los medios de comunicación (artículo 41 constitucional). También se establecen las obligaciones para realizar actividades que tienden a la obtención del voto. Para tal efecto, el financiamiento público anual es proporcionado en efectivo o en especie, como lo prevé el Código Electoral.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

El monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se determina multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. En cada renovación del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras, se asigna un monto equivalente al 50% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le correspondan en ese año. El financiamiento se reparte conforme a las siguientes reglas: 30% del total se entrega de manera igualitaria a los partidos, y 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político en la última elección.

Por otro lado, el sistema electoral mexicano contempla también el financiamiento de origen privado, que comprende: *a*) aportaciones de los militantes y cuotas voluntarias de los propios candidatos a sus campañas; *b*) aportaciones de simpatizantes; *c*) autofinanciamiento, y *d*) rendimientos por fondos bancarios. Las aportaciones privadas están restringidas para algunos sectores como las dependencias públicas, las iglesias, personas morales con fines de lucro o extranjeros, y sus montos nunca pueden ser mayores a los fondos públicos.

3. Reglas de gasto electoral

Los partidos pueden gastar en todo lo concerniente a las actividades electorales. La legislación establece que dichos gastos pueden ser de propaganda, operativos y de gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Los primeros comprenden los realizados en medios impresos (diarios, revistas y similares), bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros relacionados; por su parte, los gastos operativos comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

La ley electoral precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones. El gasto en actividades ordinarias permanentes es aquel que se destina para apoyar las actividades ordinarias de los partidos,

mientras que los gastos de campaña son exclusivamente para financiar actividades destinadas a la obtención del voto y, por tanto, sólo se asigna en los años en que hay campañas electorales.

Respecto de quién puede gastar, conforme a la normatividad electoral vigente, es una función que recae directa y exclusivamente en los partidos políticos y, en su caso, coaliciones. La ley o el reglamento, establecen la obligación de cada precandidato o candidato según sea el caso, de nombrar a un representante financiero. La norma establece la obligatoriedad del manejo de los recursos a través de cuentas bancarias abiertas exclusivamente a nombre del partido político.

Como consecuencia de la reforma de 2007, los partidos y candidatos tienen prohibido gastar en la contratación de espacios en radio y televisión. El uso de la radio y la televisión se limita para fines electorales sólo a los tiempos gratuitos que corresponden por ley al Estado y dispone que su administración será desarrollada en exclusiva por el IFE (apartado A del artículo 41 constitucional). En consecuencia, los partidos políticos en ningún momento pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.[8]

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) dispone, en su artículo 182-A, que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.[9]

[8] Murayama, Ciro, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, México, octubre de 2007, *http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660960.*

[9] De acuerdo a lo anterior, en el proceso electoral 2012, el tope de gastos para presidente de la República fue de: $67 222 416.83 pesos para precampaña y $336 112 084.16 pesos para la campaña electoral. Fuente *IFE,* Comunicado de prensa de 23 de noviembre de 2011. Acuerdo General del IFE, sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de 2011 CG434/2011 (presidente), CG435/2011 (senador), CG436/2011 (diputados), en *http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html*, consultada el 2 de febrero de 2013.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

4. Procedimiento de revisión y verificación de los informes financieros partidistas

Los partidos están obligados a presentar informes financieros posteriormente a la culminación del ejercicio de que se trate (financiamiento anual, precampañas o campañas), a efecto de que la UFRPP pueda verificar el cumplimiento de las reglas de financiamiento y gasto electoral (artículo 83 del Cofipe). Tras la presentación del informe, la UFRPP dispone de ciento veinte días para revisarlo. El procedimiento de revisión y dictamen de los informes de campaña se realiza en cuatro etapas:

En la primera etapa, se realiza una revisión de gabinete en la que se determinan los errores y omisiones de carácter técnico que presentan los Informes de Campaña, a fin de solicitar a los partidos políticos las aclaraciones correspondientes.

En la segunda etapa, se lleva a cabo la revisión documental exhaustiva y detallada de los soportes de los ingresos y egresos reportados de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos.

En la tercera etapa, se efectúa una verificación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos en sus informes. A primera vista podrá parecer suficiente que las cuentas de gastos coincidan con los comprobantes originales analizados mediante procedimientos de cotejo con la contabilidad, sin embargo, es posible que existan sobreestimaciones, alteraciones y errores. Por ello la UFRPP realiza actividades de investigación, para lo cual se apoya en órganos auxiliares, como lo son las juntas locales y distritales del IFE que apoyan su labor en la notificación de diversas determinaciones como solicitudes de información y confirmaciones a sujetos obligados y terceros relacionados; también auxilian en el monitoreo de medios impresos, propaganda móvil y fija. La verificación de la UFRPP se realiza de acuerdo a una metodología muestral,[10] y aplicando procedimientos de auditoría adicionales a los procedimientos de revisión documental que usualmente se practican, como son las

[10] Es pertinente recordar que, en la sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-017/97, del 26 de junio de 1997, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el ente fiscalizador puede determinar realizar pruebas selectivas, como forma y método a seguir para llevar a cabo la revisión de los informes, "sin que ello sea contrario a las prácticas que se siguen en los procedimientos de auditoría".

visitas de verificación, verificaciones *in locuo* y los monitoreos, cotejos, o confirmaciones de operaciones con terceros (circularizaciones), así como instrumentos de investigación como el acceso a información bancaria y fiscal anteriormente reservada, el requerimiento de información a personas físicas y morales, o el intercambio de información con otras autoridades como la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, la Comisión Nacional Bancaria, el SAT o la PGR.

Por último, se elabora el Dictamen Consolidado para su presentación al Consejo General del Instituto, en los términos dispuestos por el Código de la materia.

5. Régimen de sanciones

El modelo se complementa con el establecimiento de un régimen de sanciones. El Código dispone que el Consejo General del IFE, no la UFRPP, sea quien está facultado para fijar la sanción correspondiente a partir de las revisiones de los auditores a los reportes financieros. El Cofipe dispone sobre este tema en el artículo 269 lo siguiente:

> Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:
>
> - Con amonestación pública;
> - Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
> - Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
> - Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
> - Con la negativa del registro de las candidaturas;
> - Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
> - Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

Como se puede observar, el régimen de sanciones descansa fundamentalmente en la imposición de sanciones de carácter pecuniario,

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

con la ventaja de que una vez que estén firmes pueden ser descontadas de las ministraciones del financiamiento público que les corresponde a los partidos infractores. Para imponer una sanción más trascendente, como la supresión total de ministraciones, o la pérdida o suspensión del registro, la infracción debe ser grave, es decir, con todas las agravantes del caso y reiterada.

III. Justificación y objetivos del estudio "Diagnóstico de las fortalezas y debilidades del andamiaje normativo de la fiscalización electoral en México"

Aun cuando el establecimiento de marcos regulatorios de financiamiento y gasto electoral ha sido significativo, tomando en cuenta que hasta hace algunos años en la mayoría de las democracias el tema había sido ignorado, es preocupante que los avances no han logrado mitigar los retos y cuestionamientos de la ciudadanía ni de los propios actores políticos. De acuerdo con el *Informe de la Comisión Global*[11] sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, la escalada de conflictos poselectorales relacionados con el dinero en las campañas ha ido en aumento. Los cuestionamientos se han presentado independientemente del avance regulatorio en cada país, tanto en aquellos cuyas restricciones y garantías de control son mínimas, como en aquellos que han logrado consolidar un andamiaje de reglas y controles en su normatividad.

En este segundo supuesto se encuentra México, país que a pesar de contar con uno de los marcos regulatorios del financiamiento y gasto electoral más completos del mundo, aún se encuentra bajo permanentes cuestionamientos y quejas de los actores políticos y opinión pública sobre los efectos distorsionadores del dinero en sus procesos electorales. Como consecuencia de las reformas constitucionales de 1986-87, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007, así como mediante criterios establecidos en resoluciones jurisdiccionales por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se ha consolidado uno de los modelos más completos en el mundo, con mayores reglas, mayores

[11] *Global Commision on Elections, Democracy and Security, cit.*

restricciones y prohibiciones, y con un organismo autónomo, especializado, dotado de instrumentos de control, verificación y sanción para hacer respetar dichas reglas como es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) del IFE. Pero a pesar de haber consolidado este intricado andamiaje, los procesos electorales siguientes, las elecciones intermedias legislativas de 2009 y en especial las coincidentes con la presidencial de 2012, se han caracterizado desde su inicio por una inusitada y permanente presencia de reclamos, cuestionamientos, descalificaciones y quejas, relacionadas a supuestas violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, contando para ello con novedosas plataformas mediáticas.

Las quejas y cuestionamientos al modelo de control de las reglas de financiamiento y gasto electoral fueron una constante en la elección presidencial de 2012 en México, y el argumento principal de los recursos presentados en la fase impugnativa de la elección. Por lo tanto, es obvio que a pesar del avance regulatorio mexicano estamos hablando de un esfuerzo marcadamente insuficiente, de un modelo que no responde a las expectativas de los actores políticos y de gran parte de la opinión pública, y necesita ser analizado.

De ahí la importancia y conveniencia de realizar un estudio integral sobre el andamiaje normativo de la fiscalización electoral en México, el cual fue el objetivo del proyecto "Diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la fiscalización electoral en México" desarrollado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNACH y auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México, el TEPJF y el IFE.

IV. Resumen de hallazgos destacados

El control del financiamiento ilegal electoral ha sido poco estudiado académica y empíricamente. Es un tema tradicionalmente ignorado en los estudios sobre partidos políticos, los que han puesto énfasis en su financiamiento, pero han obviado el tema del control. No está presente en los clásicos como Weber (1967), Duverger (1957) o Sartori (1980), ni en los críticos como Ostrogorski (1902), Michels (1911) o Epstein (1967). Ha sido evidente la falta de una teoría sobre la fiscalización electoral, y llama la atención que el auge regulativo de los últi-

mos años tampoco esté siendo acompañado de los suficientes estudios académicos. Los trabajos más importantes son aquellos que han intentado sistematizar los marcos regulatorios en el mundo, principalmente los realizados por reconocidas agencias internacionales como IDEA,[12] o IFES.[13]

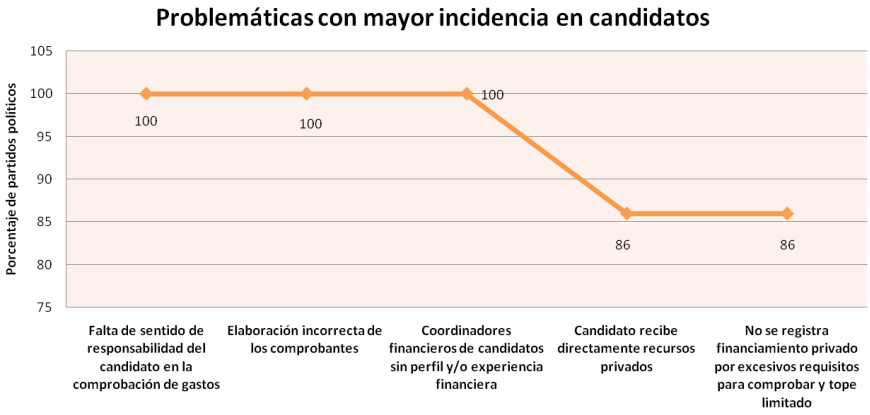
En consecuencia, en esta investigación nos aproximamos al modelo de fiscalización electoral mexicano al margen de modelos preconcebidos, y el análisis doctrinal y jurídico de su andamiaje normativo se acompaña con la utilización de herramientas propias de la metodología cualitativa, principalmente cuestionarios y entrevistas a profundidad a los actores del proceso de fiscalización, como son los representantes financieros de los partidos políticos y los funcionarios electorales responsables de la aplicación de las reglas, lo cual nos ha permitido obtener información sobre la operatividad real del modelo, fortalecer el diagnóstico de la situación, y atender las lagunas informativas presentes en algunas etapas del proceso. Del desarrollo de dicha estrategia metodológica se identificaron los siguientes hallazgos destacados:

[12] *Political Finance Regulations around the World. An Overview of the International IDEA Database*, disponible en *http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121,* onsultada el 2 de febrero de 2013.

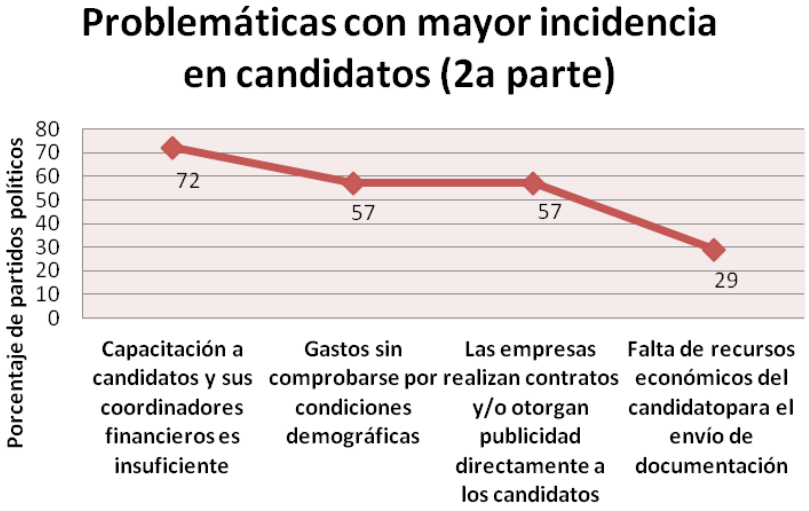
[13] Political finance regulation: The Global Experiencie, disponible en *http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf,* consultada el 2 de febrero de 2013.

1. Etapa de integración y presentación del informe por el partido, agrupación u organización política

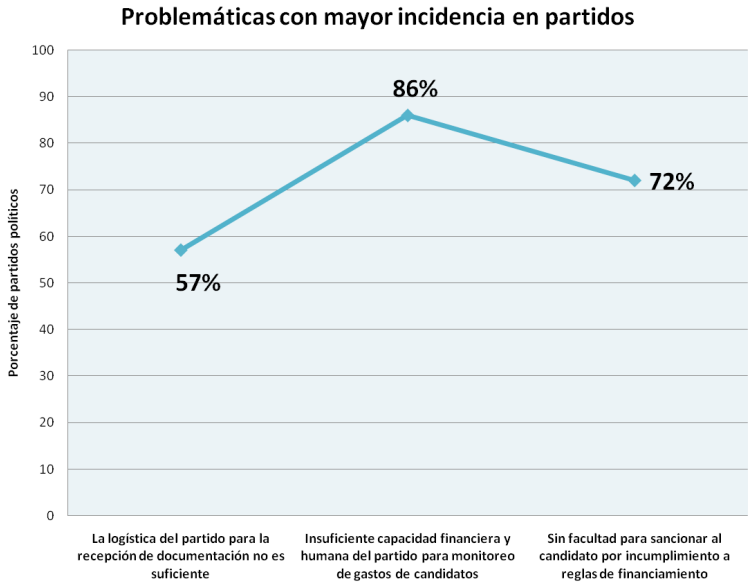
Gráfica 1. Problemáticas de mayor incidencia en la responsabilidad de los candidatos durante el proceso de integración de los informes de precampaña y campaña



Gráfica 1. Problemáticas de mayor incidencia en la responsabilidad de los candidatos durante el proceso de integración de los informes de precampaña y campaña (continuación)



Gráfica 2. Problemáticas de mayor incidencia en la responsabilidad de los partidos durante el proceso de integración de los informes de precampaña y campaña



1. En las gráficas 1 y 2 se observan que son nueve los problemas indirectos más frecuentes que los partidos describen del proceso de la integración de los informes. Hay tres aspectos en los principales problemas de integración en que los partidos coinciden al 100%. El primero de ellos es la falta de responsabilidad del candidato en la comprobación de sus gastos (el resto se verá *infra*, puntos 2 y 3). Todos los partidos políticos reportan este problema ya que los candidatos y su equipo de campaña tienden a desestimar el cumplimiento de la rendición de cuentas de los ingresos y egresos realizados. El 86% de los partidos políticos reconoció que uno de los grandes desafíos encontrados es que los candidatos reciben y manejan recursos privados en forma directa, y no a través del partido como lo establece el reglamento correspondiente, lo que se traduce en un control imposible del financiamiento privado. Además, debido a que la comprobación del financiamiento privado es demasiado específica, laboriosa y minuciosa y el tope es limitado, los candidatos tienden a no registrarlo y buscar otras formas indirectas de obtenerlo.

2. La integración incorrecta de los comprobantes, es un problema en todos los partidos políticos. Lo anterior obedece a que los candidatos no cumplen con la comprobación de ingresos y egresos de acuerdo a los requerimientos de la UFRPP y el reglamento. Ello los ha obligado a establecer un proceso de seguimiento personalizado a los candidatos durante las campañas electorales para solicitar la información de comprobación en forma permanente, ofrecer asesoría y detectar anomalías en el uso de financiamiento privado. Otra de las estrategias que algunos partidos políticos han realizado es que entregan de forma parcial el financiamiento a cada candidato, de tal forma que las siguientes ministraciones se dan cuando el candidato ha entregado la comprobación de gastos correspondiente al monto entregado anteriormente. Algunos de ellos han tomado las medidas de establecer un compromiso de obligatoriedad a través de cartas compromisos o de sanciones internas para asegurar la correcta comprobación de los gastos.

3. La totalidad de los partidos reconoció que los coordinadores financieros que los candidatos nombran, y que tienen la responsabilidad del manejo mancomunado de las cuentas de los candidatos, no cuentan con el perfil contable o financiero adecuado o en su defecto con experiencia en el campo. Este problema se traduce en una mayor necesidad de capacitación y asesoría requerida aun en conceptos básicos del control de gastos.

4. El 57% de los partidos políticos sostienen que los candidatos tienen dificultades para comprobar gastos, debido a que las campañas son realizadas en zonas rurales que no cuentan con los recursos fiscales o la infraestructura requerida para obtener la comprobación de los gastos, como gasolina, alimentos, propaganda, etcétera.

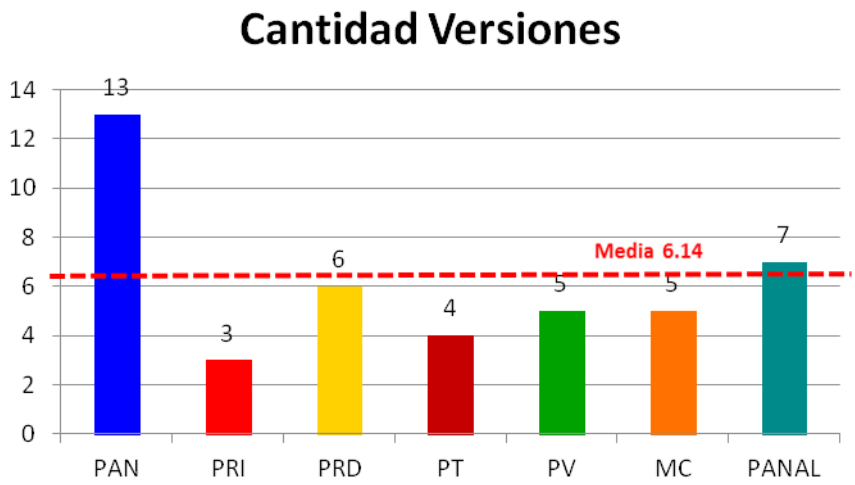
5. De los problemas con mayor incidencia que los partidos refieren respecto a su propio ejercicio, sobresale que el 86% de estos reconoce que cuentan con capacidad financiera y humana insuficiente para monitorear y compulsar los gastos de cada una de las campañas a su cargo, por lo que el control se realiza por muestreo reducido y se ven obligados a confiar en la veracidad de los datos.

6. Además, el 72% de los partidos coinciden en que no tienen la facultad de obligar a los candidatos a cumplir con el compromiso de realizar en forma expedita y eficiente la comprobación de los egresos y sujetarse a los topes de financiamiento privado establecidos. Generalmente los candidatos utilizan financiamiento privado sin límite y

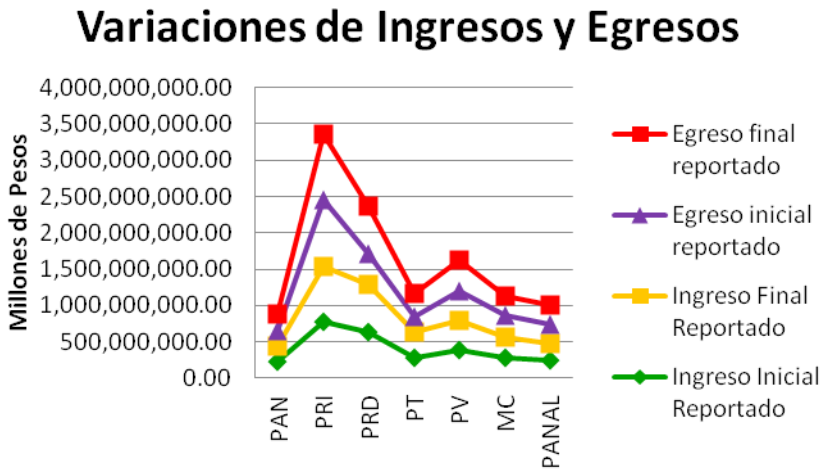
Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

no lo reportan al partido, pero debido a que la UFRPP actualmente cuenta con un programa de monitoreo de gran eficiencia, en las revisiones realizadas surge una gran cantidad de publicidad que no ha sido reportada por el partido debido a que los candidatos no han dado a conocer estos gastos de campaña. Esta falta resulta en sanciones administrativas y monetarias significativas para los partidos políticos.

Gráfica 3. Número de versiones realizadas del informe de campaña por parte de los partidos



Gráfica 4. Variaciones de los ingresos y egresos reportados por partidos



7. El nivel de especificidad en la información y el detalle exigido en los formatos de informes no ha logrado incidir en la calidad de la información que los partidos deben presentar, ya que es entregada generalmente con faltas a los lineamientos y reglas establecidas (gráfica 3)

8. El alto número de versiones de los informes que los partidos políticos entregan, producto de las observaciones efectuadas por la UFRPP, con un promedio de 6.1428 versiones; determina que de inicio la información presentada no es confiable y esto coloca en un punto crítico la calidad de los informes (gráfica 4).

9. La variación de las cifras reportadas por los partidos políticos en sus ingresos es considerable, pero en los egresos se observa una variación mayor a tal magnitud, que se considera crítica.

10. Los egresos sin reportar se van acreditando conforme aumenta el número de versiones de informes, lo que demuestra que los partidos políticos únicamente reportan gastos en función de lo que la UFRPP les acredita, por lo que se puede presumir que la información que presentan los partidos no es confiable, útil y objetiva.

11. Las omisiones de los partidos políticos o faltas de no hacer, incrementan considerablemente la actividad fiscalizadora de la UFRPP y suponen nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

Tabla 1. Plazos de entrega de informes de campaña en el mundo

Tipo de informe		*Cantidad de países*	*Países*	*Plazos*
Ordinarios		1	Costa Rica	Cada mes y cada tres meses
		1	EEUU	31 de enero
		2	Guatemala, Israel	Marzo
		1	República Checa	1 de abril
		1	Perú	Seis meses después
		3	Alemania, Austria, Dinamarca	Dentro del año siguiente
		7	Australia, Francia, Japón, Honduras, Nicaragua, Noruega, Turquía	No hay datos sobre fecha
De campaña	Preliminar y final	4	Bielorrusia, Croacia, República Dominicana, Armenia	
	Final	2	Andorra, Venezuela.	De 45 en adelante
Ambos		10	Azerbaiyán, Eslovaquia, Italia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, Chile, Estonia, Georgia, Rusia, Serbia	1 a 30
		13	Albania, Bélgica, Hungría, Reino Unido, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Grecia, Montenegro, Nueva Zelanda, Paraguay, Portugal	31-60
		3	Argentina, Canadá, España	90 en adelante
Sin datos		3	Finlandia, Panamá, Suiza	

12. Los plazos de presentación de informes en el mundo son muy variados, por lo que no podemos evaluar el modelo mexicano a partir de este dato (tabla 1).

13. El plazo de presentación de informes financieros partidistas no es proporcional con respecto al universo fiscalizable de la UFRPP,

pues la cantidad de recursos que fiscaliza es mínima en relación con la cantidad de recursos que revisa la ASF, lo cual debería reflejarse en una variación considerable en el plazo de presentación, no obstante los partidos políticos cuentan con la mitad del tiempo de que disponen las entidades públicas.

14. De acuerdo a la opinión de los responsables de la revisión de los informes, la información contenida en el reporte es insuficiente, pero los plazos son adecuados para verificar su autenticidad, a pesar de que el plazo de presentación es extenso. Aunque cabe señalar que el hecho de que la autoridad realice actividades para recabar datos de manera concurrente al ejercicio del gasto electoral, minimiza los daños que plazos tan extensos pudieran generar en la confiabilidad de la información partidista presentada.

15. Los representantes financieros de los partidos políticos tienen la percepción que a pesar de que los plazos de entrega para los informes de campaña son extensos resultan insuficientes para integrar la información completa. Su opinión viene determinada por la existencia de una práctica generalizada de iniciar la integración de la información una vez que concluyen las campañas y no de manera concurrente al desarrollo de las mismas.

16. Del análisis de los dictámenes de validez y calificación de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 se concluye que el proceso de calificación de las elecciones corre en tiempos distintos al de los procesos de fiscalización de los gastos en las campañas y de los tiempos para resolver procedimientos de queja. Esto es, se confirma que la fiscalización electoral no incide en el resultado de las elecciones federales en México, por lo que bajo el actual esquema, los partidos políticos y candidatos tienen fuertes incentivos para incumplir la norma; pues generalmente cuando se llega a detectar y sancionar la conducta violatoria es muy probable que la misma haya rendido los beneficios esperados.

2. Etapa de revisión del informe y verificación documental por parte de la UFRPP, incluye la solicitud de aclaraciones y rectificaciones, y la elaboración de un dictamen y proyecto de resolución

1. La UFRPP realiza una revisión exhaustiva y rigurosa de los informes financieros partidistas, utilizando variados y completos instru-

mentos de control: desarrolla revisión documental para verificar el cumplimiento de las reglas de ingreso y egreso, verifica la información de manera muestral utilizando procedimientos de auditoría como la observación, inspección, o fiscalización en terreno, visitas, verificaciones *in locuo* o monitoreo de propaganda callejera; realiza cotejos y confirmaciones de operaciones con terceros y, finalmente, utiliza instrumentos de investigación para validar y ampliar los hallazgos como acceder a información bancaria y fiscal, requerir información a personas físicas y morales, o intercambiar información con otras autoridades. Pero a pesar de ello se advierten dificultades para enfrentar el problema de las malas prácticas de los sujetos obligados como son: los registros ocultos, las subdeclaraciones y los actos de simulación.

2. Durante la etapa de revisión, se dedica demasiado tiempo a la verificación de aspectos de forma de los informes partidistas.

3. Los hallazgos importantes de la UFRPP se generan a partir de la verificación de la información de los informes presentados por los partidos políticos contra la información generada previamente a través del monitoreo.

4. Las faltas sustantivas no substanciadas en los procedimientos de "notificación de oficios de errores y omisiones", logran acreditar el 4.37% más de los ingresos reportados por los partidos políticos.

5. Las faltas sustantivas que vulneran los principios rectores son apenas el 6% del total de irregularidades determinadas; sin embargo corresponde al 85% del total del importe de sanciones determinado por la UFRPP.

3. Etapa de sanciones del Consejo General, en su caso, y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tabla 2. Proyectos de resolución de la UFRPP ratificados en el Consejo General del IFE

2007-2012		
Procedimiento	*Número*	*Proyectos de resolución ratificados en CG*
Quejas	331	331
Procedimiento oficioso	270	270
Procedimiento fiscalizador anual ordinario	38	38
Precampaña Expedito	12	12
Precampaña Ordinario	5	5
Precampaña Ordinario	12	12
Campaña	7	7
Total	675	675

1. La competencia del Consejo General del IFE en la resolución de los proyectos de sanción de la UFRPP relacionados a la fiscalización ordinaria, de precampañas, campañas y procedimientos oficiosos o de queja, no ha afectado las condiciones de eficacia del procedimiento sancionador, aun cuando en algunos casos la totalidad de los proyectos han sido confirmados en lo general pero no en lo particular.

2. El procedimiento de fiscalización se beneficia de que un organismo que goza de fortaleza institucional y legitimidad, como el Consejo General del IFE, tenga la competencia de aplicar las sanciones. A pesar de los cuestionamientos por su actuación en los procesos electorales de los años 2006 y 2012, aún se percibe como una de las instituciones más sólidas del país, con adecuadas garantías de autonomía, suficiencia presupuestal y procedimientos de ejecución en materia de fiscalización y sanción.[14]

[14] Sobre la percepción ciudadana en torno a la confiabilidad del IFE, *cfr*. *http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4411,* consultada el 2 de febrero de 2013.

3. La modificación del modelo puede justificarse en aras de fortalecer al IFE deslindándolo de tareas que desgastan su relación con los partidos, pero no se justifica en función de la eficacia del procedimiento de fiscalización, pues este requiere un organismo fuerte y autónomo para hacer valer las reglas, condiciones con las que cumple el IFE. La UFRPP no tiene el blindaje que por diseño tiene el IFE para protegerse de las constantes y fuertes presiones que implica la imposición de sanciones a partidos y actores políticos. Además, la UFRPP ha podido realizar su trabajo desde un espacio eminentemente técnico, que pudiera politizarse si se le confiere la competencia de aplicar sanciones.

4. Puede tener la competencia otro organismo, siempre y cuando se garantice su completa autonomía y cuente con la suficiente legitimidad para enfrentar el desgaste que implican estos procedimientos. La ASF pudiera ser una opción.

5. Más de la mitad de las resoluciones del Consejo General del IFE han sido recurridas ante el TEPJF.

6. Un tercio de las resoluciones impugnadas han sido revocadas o modificadas por el TEPJF.

7. Las principales razones por las cuales las sanciones han sido revocadas obedecen a violaciones a derechos procesales dentro del procedimiento, como emplazamientos mal realizados, omisiones, o falta de motivación y argumentación para individualizar la sanción.

8. Dentro de las principales explicaciones a las violaciones a los derechos procesales en los procedimientos se encuentran: dolo o ignorancia de los funcionarios responsables, la celeridad en el desahogo del procedimiento, dilemas conceptuales, las necesidades derivadas de la propia investigación.

V. A modo de propuestas

Mejorar el modelo de fiscalización en México implica que nuestros políticos modifiquen muchas de sus conductas y prácticas corruptas derivadas del principio del querer ganar la elección al costo que sea necesario. Pero sin lugar a dudas, también implica modificar el andamiaje normativo para que responda a las expectativas de una eficaz

rendicion de cuentas, capaz de garantizar la debida equidad y transparencia de nuestras elecciones.

Con el objetivo de acelerar y eficientar el proceso de integración de los informes financieros, de tal suerte que los resultados del ejercicio de fiscalización impacten en el resultado del proceso, debe incorporarse a la normatividad la realización —inmediatamente después de concluida la jornada electoral— de una fiscalización autoaplicativa destinada a verificar el cumplimiento de rubros específicos, como es el respeto a los topes generales de gasto, a partir de los propios hallazgos de la UFRPP, sin necesidad de esperar la entrega formal de informes, y con la obligación partidista de informar sobre sus prorrateos a partir de que sean requeridos.

Se propone fortalecer los monitoreos de gasto, invirtiendo mayores recursos en estos ejercicios, ampliando su alcance, e incorporando a los organismos electorales locales y organizaciones de la sociedad civil en estas tareas, toda vez que son el principal instrumento para detectar si el partido o coalición recibió recursos de fuentes prohibidas, para identificar la posibilidad de que se esté en presencia de una "doble contabilidad", de omisiones en el registro contable, o, incluso, los casos en que si se realiza el registro pero se atribuye el origen del recurso a otra fuente. En el mismo sentido, se plantea establecer un padrón obligatorio de proveedores, que incluya los prestadores de servicios de espectaculares; la investigación directa del SAT a proveedores que realicen transacciones comerciales con los partidos políticos y, finalmente, la obligación de los partidos políticos de difundir o divulgar su información financiera en su portal de Internet durante el desarrollo de las campañas.

En el ámbito de su competencia, las instancias de inteligencia, investigaciones financieras y persecutoras de delitos electorales deben fortalecer sus capacidades para presentar resultados oportunos y concluyentes, con el fin de inhibir las malas prácticas violatorias a las reglas de financiamiento y gasto electoral. No son el IFE ni la UFRPP los únicos responsables en este proceso. Pero sobre todo, más que establecer mayores regulaciones y estrategias de control, el modelo mexicano requiere generar mayores incentivos para el cumplimiento de las reglas, reconociendo la posibilidad de que los candidatos y precandidatos sean sujetos imputables o destinatarios de las sanciones. Se debe evitar la sobrerregulación, procurando más bien aplicar criterios prácticos, aligerando el nivel restrictivo de las reglas, incrementando

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

considerablemente los montos de los topes de gasto y permitiendo en algunas circunstancias las aportaciones de personas morales con fines mercantiles o comerciales, a efecto de motivar mayor transparencia.

La investigación nos demuestra que, si bien la combinación de campañas con controles precarios da lugar no tanto a incidentes de corrupción sino a la corrupción misma del sistema, no se puede abusar en la cantidad y magnitud de las restricciones y los controles.

Se requiere un modelo menos restrictivo, que no tenga la necesidad de sustituir los rígidos principios del derecho penal que imperan en los procedimientos sancionadores electorales, para acreditar con mayor eficacia las violaciones a las reglas de financiamiento y gasto electoral, resulta conveniente transitar a un modelo menos restrictivo, un modelo que no establezca tantas restricciones, que no genere tantos límites y prohibiciones estrictas, para no fomentar la ilegalidad, la simulación, y la pérdida de credibilidad en las instituciones y los procesos electorales. Entre más restrictivas sean las reglas de financiamiento más complicado resulta hacerlas valer. Las reglas restrictivas solamente tienen éxito en países con regímenes parlamentarios con plazos muy cortos de campaña, pues en consecuencia resultan muy poco exigidas, pero éste no es el caso.

Finalmente, se debe reconocer que hay poco por hacer para fiscalizar los gastos destinados a actividades como la compra de votos. Detrás de la compra–venta del voto se encuentra la regla de la oferta y la demanda, de ahí que la solución a este problema pasa por mejorar las condiciones socioeconómicas del país. Requiere del ataque frontal a las enormes desigualdades socioeconómicas que generan condiciones propicias para la práctica de esta conducta. Requiere generar condiciones para que, como en la idea de Rousseau, no haya nadie tan pobre que tenga necesidad de venderse y nadie tan rico que pueda comprar a alguien.

VI. Fuentes consultadas

Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara, 2011.

Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
Ferreira Rubio, Delia (ed.), *Financiamiento de partidos políticos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
SUP-RAP-017/97, 26 de junio de 1997.
Zovatto, Daniel, "América Latina", en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Internet

Acuerdo General del IFE, sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de 2011 CG434/2011 (presidente), CG435/2011 (senador), CG436/2011(diputados), *http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html*.
Global Commision on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide,* septiembre de 2012, *http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf*.
http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf.
IFE, Comunicado de prensa de 23 de noviembre de 2011, *http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/preparacion.html*.
Murayama, Ciro, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, México, octubre de 2007, *http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660960*.
Political Finance Regulations around the World. An Overview of the International IDEA Database, *http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121*.
Political finance regulation: The Global Experiencie, *http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf*.
Sobre la percepción ciudadana en torno a la confiabilidad del IFE, *cfr*. *http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4411*.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 275-301

La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 en México

Julio **Juárez Gámiz***
José Antonio **Brambila****

Sumario:

I. Introducción
II. Publicidad política sin información
III. Monólogo publicitario
IV. Personalización de la política
V. Conclusiones
VI. Fuentes consultadas

* Investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Es licenciado en psicología por la UNAM y tiene una maestría (MA) y un doctorado (PhD) en Comunicación Política por la University of Sheffield, Inglaterra.

** Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México y licenciado en Comunicación por la Universidad Panamericana. En 2011 ganó el premio nacional de ensayo del Canal del Congreso en México.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 303-319 , México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 303-319

Resumen:

La presente investigación tiene como objetivo analizar el contenido y estructura de la publicidad política televisiva producida por los partidos durante el proceso electoral federal de 2012. El principal objetivo del estudio es evaluar una de las principales herramientas de comunicación en el actual modelo de comunicación política mexicano: el spot político. En este estudio se evaluaron los 308 mensajes (spots) producidos por los siete partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2012. Los hallazgos presentados se evalúan a la luz de los cambios asociados directa o indirectamente a la reforma electoral 2007-2008.

Palabras clave: comunicación política, spotización, elecciones, publicidad televisiva.

I. Introducción

Por su importancia y centralidad en las democracias modernas, la publicidad política es uno de los principales objetos de observación electoral. En el caso mexicano dicha publicidad cobra relevancia toda vez que representa una importante fuente de información política para la ciudadanía. A manera de contexto veamos algunos datos. En el caso mexicano una parte importante del electorado (57%) sigue con atención la campaña electoral y 42% dice prestar atención a la publicidad que los partidos políticos trasmiten a través de la radio y la televisión. Más de la mitad (60%) asegura recordarla.[1] No es de extrañar, por tanto, que la legislación electoral intervenga de manera directa en la manera en la cual los partidos políticos acceden a la radio y la televisión mediante un formato predominantemente publicitario.

La presente investigación tiene como objetivo analizar el contenido y estructura de la publicidad política televisiva producida por los partidos durante el proceso electoral federal 2012.[2] Los hallazgos presentados se evalúan a la luz de los cambios estructurales y de contenido que, directa o indirectamente, están asociados a la reforma electoral 2007-2008 (de aquí en adelante la reforma).

Antes de la reforma, el acceso de partidos políticos a la publicidad en radio y televisión durante el proceso electoral se determinaba por la cantidad de recursos públicos que dichos actores destinaban a la compra de tiempo aire en radiodifusión. A partir de la reforma hay un modelo en el que prevalece, como valor último, la equidad, aun por encima de la libertad de contratación de los partidos políticos, para lo cual el acceso a la radiodifusión se encuentra mediado por el Instituto Federal Electoral (IFE), convirtiéndose en la autoridad que administra el tiempo de los partidos en los medios.

El apartado A del artículo 41 constitucional señala que el IFE es la única autoridad capaz de administrar el tiempo televisivo de los parti-

[1] Posicionamiento público del Instituto Federal Electoral. Resultados de la encuesta poselectoral realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 13 de octubre de 2009, pp. 68-70.

[2] La información presentada en este artículo se basa en un análisis de los spots que los siete partidos políticos produjeron durante la elección federal de 2012. A cada spot se aplicó un protocolo de 47 variables (de contenido y estructura).

dos políticos, por lo que se establece la prohibición de contratar o adquirir, por los partidos políticos o por terceros interesados, tiempo en radiodifusión (en cualquier modalidad). Asimismo, los artículos 56 y 58 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establecen que la transmisión de los mensajes de los partidos se debe realizar dentro de un esquema de distribución del tiempo fiscal dejando fuera el papel del dinero en la contratación de espacios en radio y televisión.

De acuerdo con el artículo 56 del Cofipe, el IFE reparte el tiempo aire disponible para los partidos políticos en apego a un criterio que distribuye el 30% de manera equitativa y el 70% de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior para diputados federales. La producción de los mensajes corre a cargo del partido político y la única razón que impediría la transmisión de un mensaje *ex ante* serían las deficiencias técnicas que, al momento de ingresar al pautado, detectara el propio Instituto.

Asimismo, de acuerdo con los incisos *a*, *c* y *d* del apartado A del artículo 41 constitucional, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedarán a disposición del IFE 48 minutos por canal de televisión y estación radiofónica, que se distribuye de la siguiente manera: 41 minutos entre los partidos políticos y 7 minutos "para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales". La distribución se hace con un máximo de tres minutos por hora de transmisión de las 06:00 a las 24:00 horas.

Al interior del IFE, el organismo encargado de definir las pautas es el Comité de Radio y Televisión. De hecho, en la fracción 2 del artículo 73 del Cofipe se establece que el Comité tiene la facultad de determinar por cada mensaje la estación o canal, así como el día y hora en que deben transmitirse. En la fracción 3 del mismo artículo se imposibilita a los concesionarios y permisionarios cualquier alteración o modificación a dichas pautas. En este sentido, es importante señalar que a pesar de que la legislación (artículo 41 constitucional y artículo 56 del Cofipe) contempla la transmisión de spots de 30 segundos, uno y dos minutos, el Comité estableció que los spots producidos por los partidos políticos durante el proceso federal electoral de 2012 fueran de 30 segundos (ACRT/028/2011).

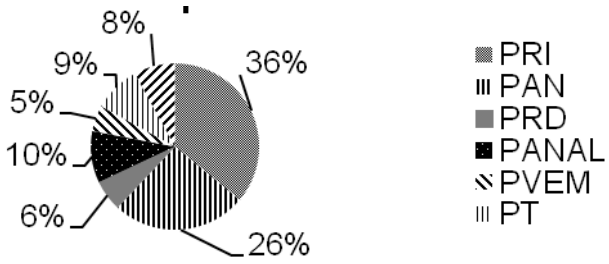
Respecto al contenido de la publicidad política, antes de la reforma, la prohibición a la calumnia de personas o denigración de instituciones estaba considerada únicamente en el Cofipe (artículo 38,

inciso P). Ahora, tras la reforma, dicha prohibición se elevó a rango constitucional: "(en la propaganda) que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas" (artículo 41, Inciso III, Apartado C).

En cuanto a los spots que se analizan en este artículo, se toman en consideración los 308 spots (ejecuciones) producidos por los siete partidos políticos durante el proceso electoral federal de 2012[3] (véase figura 1). Por tanto, el presente trabajo se basa en un censo de spots para las campañas presidencial y legislativa.

Las ejecuciones analizadas están distribuidas de la siguiente manera: del Partido Acción Nacional (PAN) se registraron 81 (26% del total); del Partido Revolucionario Institucional (PRI) 111 (36%); Partido de la Revolución Democrática (PRD) 18 (6%); Partido del Trabajo (PT) 27 (9%); Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 16 (5%); Movimiento Ciudadano (MC) 24 (8%), y Partido Nueva Alianza (PANAL) 31 (10%).[4]

Figura 1. Spots producidos por partidos políticos.
Elección presidencial 2012



En suma, este artículo analiza el contenido y la estructura de la publicidad televisiva que los partidos políticos producen y difunden a través del tiempo oficial. El principal objetivo del estudio es evaluar una de

[3] Los spots que se analizan aquí fueron descargados de la página de pautas del IFE en *http://pautas.ife.org.mx/*, del 30 de marzo al 27 de junio de 2012.

[4] Los hallazgos del estudio se presentan por partido político y no por coalición. Lo anterior responde, entre otras cosas, a que a partir de la reforma electoral de 2007-2008, los partidos políticos, estén o no coaligados, deberán captar los votos del electorado de forma individual y no, como sucedía anteriormente, por coalición política.

las principales herramientas de comunicación en el actual modelo de comunicación política. Dicha evaluación es crucial no sólo para generar rendición de cuentas y transparencia sobre un bien público, el tiempo oficial, sino sobre todo porque la calidad de información política que recibe el electorado por medio de la publicidad política se encuentra íntimamente relacionada con la calidad de la democracia.

El artículo está dividido en cuatro apartados que resumen las principales conclusiones de la Observación Electoral que realizó el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM acerca de la publicidad política, mediante el financiamiento del IFE y la Secretaría de Gobernación que administró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos apartados son: ausencia de información política en la publicidad política; promoción, negatividad y contraste en los spots políticos; personalización de la política, y los hallazgos y las principales recomendaciones de la investigación.

II. Publicidad política sin información

En las democracias modernas la información política representa uno de los principales insumos que tienen los ciudadanos tanto para evaluar a sus gobernantes cuanto para tomar decisiones. Es por esto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41) les concede a los partidos políticos, entidades de interés público, la promoción de la "participación del pueblo en la vida democrática... de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan". Para la consecución de tal fin, el Estado los provee de prerrogativas que faciliten la consecución de los objetivos antes mencionados, entre dichas prerrogativas está el acceso a los medios masivos de comunicación (radio y televisión). Por tanto, los partidos tienen la obligación de difundir sus plataformas electorales, para así fomentar la participación electoral de los ciudadanos.

Siguiendo esta idea, para la presente investigación se extrajeron los seis principales grupos temáticos (*clusters*) que los siete partidos políticos desarrollaron en la plataforma electoral que registraron ante el IFE antes de la campaña (véase tabla 1), éstos son: 1) reforma del Estado; 2) seguridad; 3) política social; 4) economía; 5) política exterior, y 6) medio ambiente. Además de estos seis *clusters* temáticos, en

la investigación se incluyó otro más que fue definido como "estrategia electoral", es decir, spots cuyo tema principal no fuera ninguno de los seis anteriores, sino la presentación de acciones mediáticas planificadas con el objetivo de lograr un fin meramente electoral (quitar votos, mantener registro, comparar o atacar a los rivales, promover símbolos, valores y personas, entre otros).[5]

Como se observa en la tabla 1, los resultados del estudio muestran que el *cluster* de "estrategias electorales" fue el más utilizado por todos los partidos políticos con 55.5% de los spots, seguido por "seguridad pública", con 14.6% de las producciones; "política social", 13.6%, y "economía", 13%. Los temas incluidos dentro de los grupos "reforma del Estado", "política ambiental" y "política exterior" fueron los menos tratados por los partidos.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 303-319

[5] Cabe resaltar que cada una de estas siete categorías temáticas (las seis extraídas de las plataformas electorales más "estrategia electoral") son mutuamente excluyentes, es decir, un mismo spot no fue codificado a la vez como de "seguridad" o de "política social", sino solamente en una categoría.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 303-319

Tabla 1. Porcentaje de producciones por cluster temático y patrocinador (PAN, PRD y PRI) en los spots televisivos durante la elección federal de 2012

Temas		*Patrocinador*							*Sub total*	*Total*
		PAN	*PRD*	*PRI*	*PT*	*PVEM*	*PANAL*	*MC*		
Estrategia electoral	Estrategia/ contexto	34.6	55.6	30.6	55.6	12.5	32.3	37.5	35.1	55.5
	Valorativo/ personal	17.3	11.1	8.1	3.7		16.1	12.5	11.0	
	Otros estrategias	11.1	5.6	6.3	3.7		25.8	12.5	9.4	
Seguridad pública	Sistema de justicia	1.2	5.6					4.2	1.0	14.6
	Crimen organizado	3.7		4.5					2.6	
	Corrupción	4.9		0.9	3.7				1.9	
	Otros seguridad	3.7	11.1	9.9	22.2			25.0	9.1	
Política social	Educación	8.6		3.6		6.3	9.7		4.9	13.6
	Salud			0.9		31.3	3.2		2.3	
	Equidad y D. H.	2.5		0.9	3.7		6.5		1.0	
	Seguridad social	2.5		0.9					1.0	
	Otros política social	3.7	5.6	4.5		12.5			3.6	

Economía	Energético			1.8					0.6	12.9
	Campo			3.6			6.5		1.9	
	Empleo		5.6	6.3	7.4	6.3		4.2	3.9	
	Otros economía	3.7		13.5		6.3		4.2	6.5	
Reforma del Estado	Otros reforma Estado	2.5		0.9					1.0	1.6
	Reforma política			1.8					0.6	
Política ambiental	Política ambiental					25.0			1.3	1.3
Política exterior	Relación bilateral			0.9					0.3	0.3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: el tema de "Estrategia Electoral" de cada spot se analizó según la siguiente definición:

Estrategia electoral: acciones mediáticas planificadas con el objetivo de lograr un fin electoral (ganar elecciones, quitar votos, mantener registro, denostar…).

Estrategia / Contexto: temas referentes al uso de factores y circunstancias que ocurren durante la campaña electoral sobre candidatos y partidos que participan en ella (escándalos, declaraciones…).

Valorativo / personal: atributos insustanciales que partidos, candidatos o terceros se adjudican —positivos o negativos.

Otros: temas que teniendo una expresa connotación de estrategia de campaña no se encuentren comprendidos en las categorías anteriores.

De acuerdo con nuestra investigación, más de la mitad de los mensajes dejaron de lado las propuestas y soluciones a los problemas nacionales,[6] pues se centraron en mensajes insustanciales o autorreferenciales, en ataques y descalificaciones, en vez de ofrecer información política de utilidad para el electorado. Del total de spots que utilizaron "estrategia electoral", la mayoría de las veces (35%) fueron catalogados como "estrategia-contexto", es decir, spots con temas referentes al uso de factores y circunstancias que ocurren durante la campaña electoral sobre candidatos y partidos que participan en ella (escándalos, declaraciones, protestas, etcétera).

Como se observa en la tabla 1, el otro subtema del *cluster* "estrategia-electoral" es el "valorativo-personal", el cual se refiere a atributos insustanciales que partidos, candidatos o terceros se adjudican —positivos— o asocian a sus oponentes —negativos—. El PAN utilizó más veces este tipo de spots (17%), su estrategia intentó posicionar a la candidata por medio de sus atributos personales, desde el inicio de la campaña, Josefina Vázquez Mota se presentó como una candidata distinta de sus contrincantes, dicha distinción se anclaba en características insustanciales y autorreferenciales carentes de una argumentación clara ("Josefina Diferente"), o en la referencia a su condición de género ("Josefina. La mujer tiene palabra").

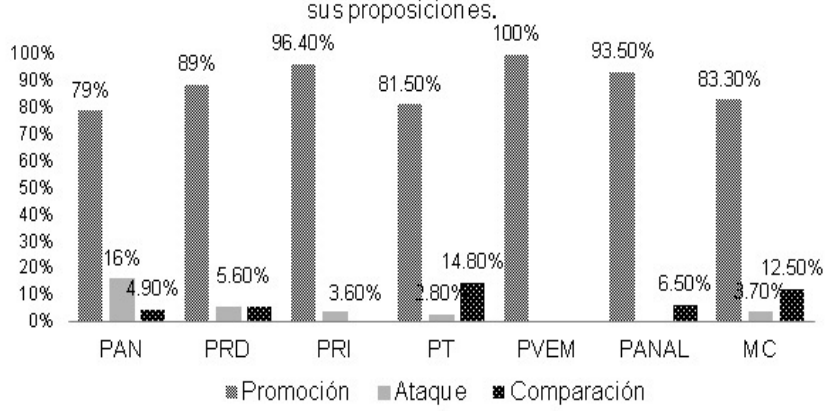
El resto de los spots publicitarios (46%) está distribuido entre los seis grupos temáticos arriba mencionados. Durante la elección cada uno de los siete partidos políticos se refirió con mayor profundidad a alguno de los seis tópicos. Por tanto, es posible identificar que cada agrupación política dirigió su campaña electoral a un grupo temático: el PRI se identificó con "economía" (25.2% de sus spots); la coalición de izquierda (MC en 29.2%, PT en 25.9% y PRD en 16.7%) con el de "seguridad"; el PVEM (50%), el PANAL (19.4%) y el PAN (17.3%) con el de "política social", y el PVEM con "política ambiental" (25%).

[6] En este se sentido, la evidencia empírica disponible apunta que para el electorado los partidos políticos utilizan la publicidad para criticar a sus oponentes (39%), difundir sus propuestas (33%) o ambas (22%). CIDE, *op. cit.,* p. 67. En otro estudio se determinó que para 62% del electorado, los spots han sido poco o nada útiles para difundir su voto. Encuesta nacional Grupo Reforma, "Primeros efectos de campaña", 6 de mayo de 2012, consultado el 10 de agosto de 2012 en *http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=1288*.

III. Mónologo publicitario

La información política que recibe el electorado también se puede evaluar a la luz de las proposiciones (promoción, contraste y ataque) que los partidos políticos realicen en su publicidad política. Durante el proceso electoral federal los partidos políticos utilizaron en mayor medida los spots de promoción que los de ataque y contraste (véase figura 2). Sin embargo, de acuerdo con nuestra evidencia, esta preponderancia promocional no se puede considerar como una mayor obtención de información para el electorado mexicano. Los spots fueron más positivos aunque, paradójicamente, carecieron de información detallada que abonara —tal y como lo establece la justificación legislativa a la obtención de esta prerrogativa—, a la discusión pública durante el proceso electoral.

Figura 2. Proporción de spots de acuerdo con el contenido de sus proposiciones.



Nota: la proposición de cada spot se analizó según la siguiente definición:

Orientación de la proposición: la orientación significa la dirección hacía la cual apunta la proposición al momento de definir una situación en particular.

Promoción: identificación explícita de las cualidades del candidato o partido patrocinador.

Ataque: referencia explícita en sentido negativo de las características profesionales y/o personales de uno o más oponentes.

Comparación: comparación entre el partido/candidato patrocinador del mensaje y uno o más de sus oponentes (nota: es necesaria la mención expresa de ambos).

De acuerdo con nuestro estudio, el 89% de los spots se destina a promover al candidato o partido, las más de las veces con presentaciones discursivas unidireccionales en lugar de proposiciones que buscan un diálogo entre partidos políticos o con el electorado. El partido que sólo promovió su imagen fue el PVEM, ocupando la totalidad de su tiempo para promoverse como entidad política. De hecho, en los spots publicitados donde expone una situación pública (por ejemplo, falta de medicinas en las farmacias o el cobro de cuotas en las escuelas), no emite mensajes contra ningún actor político en particular.

Muy de lejos del número de spots que utilizan la promoción como estrategia del mensaje, los spots comparativos fueron los menos utilizados por los partidos políticos (4.5%). El partido que realizó más comparaciones fue el PT (14.8%). Esto se debe, entre otras cosas, a que el PT buscó contrastar más la experiencia de gobierno de su candidato (AMLO) con la de sus oponentes.

Los efectos restrictivos de la reforma electoral de 2007-2008, en donde se estableció la prohibición constitucional del uso de este tipo de campañas, se observan en la tendencia a disminuir los spots negativos en las campañas electorales en México. Mientras en 2006 dichos spots representaron el 27% de la producción, en 2009 disminuyó a 10%,[7] y en 2012 alcanzaron solamente el 6.5%.[8]

En 2012 el PAN fue el partido que más utilizó esta estrategia, pues 16% de sus spots tenían este propósito. Tal magnitud, es notoriamente mayor al 5.6% destinado por el PRD; el 3.6% del PRI; el 3.7% del PT, y el 4.2% de MC. Los ataques hechos por el PAN se dirigieron más hacia los candidatos (84.6%) que a los partidos políticos (15.6%). Los ataques del PAN pueden explicarse como parte de los cambios

[7] Juárez Gámiz, Julio, "El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica", *Revista Sociológica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 72, 2010.

[8] En la literatura no hay consenso respecto a los efectos en el electorado del uso de spots negativos. Por un lado, algunos autores afirman que dichos spots tienden a disminuir el interés del electorado en la política y, por tanto, a acudir menos a las urnas (Ansolabehere, Stephen y Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1995). Por otro, hay una corriente crítica a esta posición y afirma que no hay relación entre el tono de la campaña y los resultados de la participación electoral, es decir, no encontraron evidencia concluyente sobre la desmovilización del electorado con este tipo de campaña (Freedman, Paul y Goldstein, Ken, "Measuring Media Exposure and the Effects of Negative Campaign Ads", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 3, 1999).

que, en materia de preferencias electorales, se fueron dando durante la campaña, pasando del segundo al tercer lugar en las preferencias.[9] Sus ataques se destinaron tanto al primero como al segundo lugar, ya fuera el PRI o el PRD.

IV. Personalización de la política

La naturaleza de las elecciones presidenciales en las democracias modernas convierte a la figura presidencial en el eje discusivo más importante de la campaña política. Incluso en los casos como el mexicano en donde el Congreso y otros actores tienen un papel central en la vida política del país, la figura del presidente es uno de los símbolos que acaparan la publicidad durante las campañas. Uno de los principales hallazgos de este artículo es la preponderancia de la imagen de los candidatos a la presidencia de la República en el contenido de los spots, que se refleja en detrimento de los candidatos al Congreso.

Aunque la legislación vigente (Cofipe, artículo 60) estipula que "en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes", en realidad no se aprecia con claridad el porcentaje destinado ya sea a candidatos presidenciales o al Congreso, independientemente de si uno observa el contenido expreso del mensaje o la rúbrica insertada por el partido que lo produce.

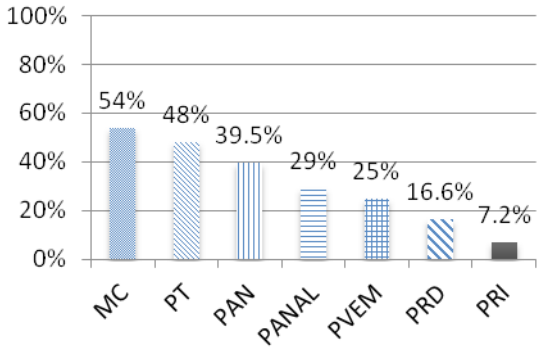
Del total de los spots del censo, se detectó en 250 (81%) la presencia de alguno de los cuatro candidatos a la presidencia, el resto de producciones, 58 (19%), estuvieron destinadas a mensajes en donde los candidatos a la presidencia no aparecían, sin que esto significara que fueran destinados expresamente a las campañas de senadores o diputados.

De acuerdo con nuestra investigación, en el 27% del total de los spots (85 de 308) apareció explícitamente una leyenda de llamado al voto para diputados y senadores, sin embargo, esto no significa que esos spots fueran dedicados a la promoción de los candidatos al Congreso, pues la gran mayoría se utilizó para promover la figura presidencial o para hacer campaña de ataque contra sus demás contrincantes.

[9] Encuesta nacional Grupo Reforma, "Cierra brecha AMLO", 31 de mayo de 2012, consultado el 10 de agosto de 2012 en *http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=1590*.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 303-319

Figura 3. Porcentaje intrapartidista de spots rubricados.



En suma, la presencia de rúbricas llamando a votar por diputados y senadores no significaba directamente que el contenido del spot hiciera referencia, en audio o en video, a los candidatos al Congreso. Paralelamente, muchos spots en donde se llamaba a votar por los candidatos al Congreso no aparecían rubricados.

V. Conclusiones

Con base en los datos antes expuestos, es posible listar una serie de conclusiones respecto a los efectos de la reforma electoral 2007-2008 en el uso del spot publicitario como herramienta de comunicación política en las elecciones federales de 2012.

Primero, la evidencia empírica apunta que el nivel de información política presentada por los partidos políticos en su publicidad es escaso y, cuando llega a aparecer, es superficial. Uno de los hallazgos más importantes de la investigación es que más de la mitad de las producciones audiovisuales realizadas por los partidos no se refieren a ningún tema que los mismos postulan en su plataforma electoral. En este sentido, es posible inferir que el electorado que recibe la información de los spots políticos se entera más de los atributos y defectos personales de los contendientes, que de información política referente a los principales retos y problemas que enfrenta la sociedad y los posicionamientos concretos de los candidatos frente a ellos.

Segundo, a partir de la reforma electoral 2007-2008 se percibe una disminución de las campañas negativas y de contraste, aunque esto no se ha traducido en la generación de piezas de publicidad política más informativas. De acuerdo con los datos de esta investigación, han aumentado los spots políticos de promoción que resaltan características insustanciales de los candidatos de manera unilateral. Como lo demuestra el análisis de contenido, estos spots se caracterizan por privilegiar un monólogo antes que una conversación. Por tanto, en los spots de la elección federal 2012 hay una ausencia de producciones con contenido sustancial, así como de referencias explícitas a las plataformas programáticas propias o de otros partidos políticos.

Tercero, la publicidad política televisiva favorece la personalización de la política en detrimento de la difusión de plataformas electorales y propuestas que diferencien la oferta política de los contendientes. Los datos presentados en este estudio advierten que los partidos políticos utilizan la publicidad política para, principalmente, promover la imagen de sus candidatos a la presidencia. Nuestro análisis da cuenta de que ocho de cada diez spots fueron producidos para promover a los candidatos a la presidencia, reduciendo así la presencia de las campañas al Senado y a la Cámara de los Diputados en la publicidad política de los partidos.

Finalmente, de acuerdo con los hallazgos arriba expuestos, a continuación enlistamos cuatro recomendaciones:

- *Explorar otros formatos de comunicación política diferentes al compacto modelo de los spots de 30 segundos*. La inclusión de otros formatos de publicidad política diferentes al spot de 30 segundos es legalmente plausible, toda vez que la legislación contempla producciones de hasta dos minutos por pieza. Lo anterior sería benéfico, principalmente para el electorado, pues orilla a los partidos políticos a desarrollar temáticas complejas y profundas que beneficiarían una mayor calidad de información y debate político.
- *Redistribuir el tiempo oficial para favorecer un uso estratégico de la publicidad y no la repetición masiva de mensajes*. De acuerdo con nuestros datos algunos partidos políticos producen una muy limitada cantidad de spots durante la elección, lo que trae como consecuencia una sobreexposición de dichos mensajes en el electorado. Lo anterior puede producir un efecto no deseado de sa-

turación entre la opinión pública, en este sentido, el modelo de comunicación política vigente no favorece la distribución estratégica del tiempo aire, pues más bien está anclado a la idea de la repetición masiva y no repara en la importancia de segmentar las audiencias. Por tanto, es necesario modificar la premisa de dicha repetición de mensajes por una distribución estratégica del tiempo aire, capaz de controlar la segmentación de mensajes por variables espacio-temporales.

- *Reglamentar la inclusión de temas sustantivos en la discusión.* De acuerdo con la investigación es posible inferir que los partidos políticos no tienen incentivos para incluir ningún tipo de información política en particular en su publicidad, por lo que la gran mayoría de los spots se refieren a información inútil para que el electorado tome su decisión. En este sentido, se recomienda crear reglamentaciones (normativas) para que los partidos políticos destinen una parte de su publicidad a retomar temas y propuestas puntuales que desarrollan en su plataforma electoral.
- *Precisar la diferencia entre campaña negativa y de contraste.* De acuerdo con el presente estudio, los spots de promoción son cada vez más utilizados por los partidos políticos en comparación a los de contraste. Sin embargo, la literatura apunta que las campañas de contraste (comparar uno o varios aspectos de un partido o candidato con sus oponentes) son de mayor utilidad para el electorado en relación con las de promoción o de ataque directo, puesto que permite cotejar y diferenciar propuestas entre candidatos. Sin embargo, incentivar el uso de campañas de contraste significa reconocer que contrastar propuestas no es un equivalente a la calumnia o la difamación, pues es posible producir publicidad crítica sin denostar al oponente.

VI. Fuentes consultadas

Ansolabehere, S. e Inyegar, S., *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1995.

Freedman, Paul y Goldstein, Ken, "Measuring Media Exposure and the Effects of Negative Campaign Ads", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 3, 1999.

Juárez Gámiz, Julio, "El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica", *Revista Sociológica,* Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 72, 2010.

Otros documentos

BGC-Excélsior, 23 de abril de 2012. Encuesta Nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf*.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm*.

Encuesta nacional Grupo Reforma, "Primeros efectos de campaña", 6 de mayo de 2012, consultado el 10 de agosto de 2012, *http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=1288*.

Encuesta nacional Grupo Reforma, "Cierra brecha AMLO", 31 de mayo de 2012, consultado el 10 de agosto de 2012, *http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=1590*.

Resultados de la encuesta poselectoral realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 13 de octubre de 2009. Encuesta nacional.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 303-319

Ciudadanía y participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena*

François **Lartigue****
Lourdes **Morales Canales*****

Sumario:

I. Punto de partida
II. Herramientas
III. Los distritos observados
IV. Reflexiones finales
V. Fuentes de consulta

* Este trabajo es resultado de un proyecto de observación electoral especializada que ha sido realizado por un equipo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); se buscó contribuir a la actualización de los procedimientos de observación electoral, a través del monitoreo relativamente prolongado del ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas de México —y en particular de las mujeres indígenas— durante el proceso electoral federal 2011-2012.

** Es antropólogo social y profesor investigador en el CIESAS desde 1975. Se ha dedicado a la investigación multidisciplinaria y formación en investigación antropológica, enfocando el estudio comparado de los problemas de las aceleradas transformaciones sociales actuales (culturales, económicas y políticas) de los pueblos indígenas de México, Guatemala y América.

*** Estudió la Licenciatura en Comunicación en la Universidad Iberoamericana y la maestría y doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de *La Sorbonne-Paris* 3. Actualmente es profesora asociada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en donde dirige la Red por la Rendición de Cuentas.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 321-351 , México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

Resumen:

En este ejercicio de observación se enfatizó en la participación político-electoral de las ciudadanas y los ciudadanos indígenas en algunos de los 28 distritos de mayoría indígena y se comparó con distritos no indígenas, se evaluó el impacto de las estrategias de educación cívica y de capacitación electoral y se enfatizó la recopilación de valoraciones en materia de atención a la libertad de expresión. Es a través de estudios de caso como se lograron recuperar testimonios y experiencias que coadyuvan al conocimiento sobre las condiciones contextuales en las que se desempeñan los actores políticos e institucionales de estas regiones; ante lo cual se hicieron algunas recomendaciones puntuales; algunas otras, más generales. Los principales hallazgos de este proyecto apuntan hacia la documentación de la relevancia de la capacitación electoral como mecanismo efectivo de *construcción de ciudadanía* e impulsor de la participación de las mujeres indígenas; notablemente si se compara con el 2006 y los procesos previos. En segundo lugar, apuntamos la diversidad que puede encontrarse en las formas de la participación de las mujeres y enfatizamos las considerables diferencias que hay entre la intensidad de la participación mediante vías no partidistas (mucho más relevante) y los escasos mecanismos de participación femenina diseñados por los partidos políticos. En tercer lugar, se argumenta la necesidad de reforzar, si no revisar, una estrategia de educación cívica adecuada para estas regiones; finalmente se habla de la complejidad de la operación institucional y política de un proceso electoral equitativo y democrático en regiones indígenas.

Palabras clave: ciudadanía, participación, mujer indígena, distritos de mayoría indígena, radio indigenistas y comunitarias.

I. Punto de partida

Desde hace más de 15 años, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) ha trabajado en el análisis, evaluación y diagnóstico de los procesos electorales en regiones indígenas. El interés por hacer estudios de lo electoral desde un enfoque antropológico-político proviene de la necesidad de comprender la evolución y el dinamismo generado por dos fenómenos que surgieron en México de manera casi paralela: por un lado, el de la democratización del sistema político-electoral mexicano y por el otro, el de la exigencia del reconocimiento constitucional y político de las especificidades de grupos culturalmente diferenciados (movimiento indígena).[1]

Los ciclos de reformas electorales[2] y la creación de instituciones electorales autónomas garantizaron el ejercicio libre del voto e impactaron en la distribución del poder político. La pluralidad se extendió a lo largo y ancho del país y llegaron a multiplicarse la diversidad de formas de participación política. Paralelamente, las reivindicaciones del movimiento indígena mexicano, en parte representado por el conocido movimiento zapatista, conllevaron un reconocimiento constitucional y jurídico de los derechos de los pueblos indígenas[3] lo cual modificó el quehacer institucional y la vinculación del sector público en estas regiones.

Derivada de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Indígena Federal) y por mandato de ley (cambios demográficos y poblacionales del país), el Instituto Federal Electoral (IFE) con el apoyo de la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas de México (CDI) y de otras instituciones realizó en

[1] Viqueira, Juan Pedro y Soleintnner, Willibaldo (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)*, México, El Colegio de México-CIESAS-IFE, 2000; Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.

[2] Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

[3] Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998; Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS-CEMCA, 2009.

2004-2005 una redistritación electoral, la que por primera vez incorporó los criterios, ya constitucionales, de cultura e identidad a los 10 utilizados para la nueva demarcación en los 300 distritos electorales uninominales. El CIESAS había sido invitado en su momento a integrar la comisión de formulación de los criterios de esta redistritación.[4]

Como consecuencia, fueron delimitados 28 distritos con 40% o más de población indígena, los cuales quedaron ubicados en 11 estados de la República Mexicana.[5] Este proceso, pretendió otorgar a los pueblos indígenas, una garantía de representación en el Congreso de la Unión, pero también buscó favorecer la participación política de los mismos.

Tabla 1. Distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena

Consecutivo	*Entidad*	*Distrito*	*Porcentaje Indígena*	*Cabecera*
1	Campeche	1	41%	Campeche
2	Chiapas	1	71%	Palenque
3		2	75%	Bochil
4		3	64%	Ocosingo
5		5	72%	San Cristóbal de las Casas
6	Guerrero	5	83%	Tlapa de Comonfort
7	Hidalgo	1	78%	Huejutla de reyes
8		2	45%	Ixmiquilpan
9	México	9	53%	Ixtlahuaca de Rayón

[4] Los criterios utilizados fueron: que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado *resto mayor* para así garantizar con precisión el equilibro poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos.

[5] Aunque oficialmente existen 28 distritos electorales de mayoría indígena, el IFE y la CDI reconocen la existencia de 34 distritos en los cuales existe un importante porcentaje de población indígena o al menos prevalecen prácticas culturales específicas.

Consecutivo	*Entidad*	*Distrito*	*Porcentaje Indígena*	*Cabecera*
10	Oaxaca	1	40%	San Juan Bautista Tuxtepec
11		2	89%	Teotitlan de Flores Magón
12		4	76%	Tlacolula de Matamoros
13		5	41%	Santo Domingo Tehuantepec
14		6	62%	Heroica Ciudad de Tlaxiaco
15		7	63%	Juchitan de Zaragoza
16		10	42%	Miahuatlan de Porfirio Díaz
17		11	43%	Santiago Pinotepa Nacional
18	Puebla	1	41%	Huauchinango de Degollado
19		4	80%	Zacapoaxtla
20		16	57%	Ajalpan
21	Quintana Roo	2	47%	Chetumal
22	San Luis Potosí	7	74%	Tamasunchale
23	Veracruz	2	73%	Tantoyuca
24		6	52%	Papantla de Olarte
25		18	52%	Zongolica
26	Yucatán	1	89%	Valladolid
27		2	59%	Progreso
28		5	86%	Ticul

Fuente: elaboración propia con información del IFE

Estudios acerca de los cambios políticos y formas de participación en regiones indígenas y del impacto de la distritación en estas zonas[6] permiten conocer la evolución del comportamiento político en cada uno

[6] Lartigue, François y Morales, Lourdes, Mexicobserva 2006. Rep*ortes de observación electoral en ocho regiones indígenas diferentes*, CIESAS-PNUD-AMEDEyC, 2006; Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Operación política-institucional en procesos electorales de 8 regiones indígenas de México*, CIESAS-FORD, 2009; Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con 40% o más de población* indígena. Tipología, CIESAS-IFE, 2009.

de estos distritos, ya que éstos han documentado que el diseño institucional y la efectividad de las acciones de desarrollo, de educación cívica, de capacitación electoral así como el éxito de las políticas públicas específicas para estas regiones, dependen de la cultura, la política local, la migración, el monolingüismo, la relación estados-federación, el nivel de pluralidad política, el nivel organizativo de las comunidades, la propiedad de la tierra y el grado de conflictividad por cuestiones ancestrales, entre otras cosas.

Aún así, algunas características generales pueden encontrarse en varios de estos distritos y son:

a) La concentración en una sola demarcación de aspectos difíciles de manejar cuando se trata de la organización de procesos electorales federales (concentración de carencias, distancias, monolingüismo, grado de marginación, baja escolaridad, accesos limitados, en algunos casos violencia).
b) En segundo lugar, se trata de regiones en las que la renovación de las autoridades municipales y comunitarias (cabildo) suelen ser de crucial importancia por la cercanía que existe entre los ciudadanos y los representantes; lo cual contrasta fuertemente con la baja relevancia que han adquirido en la mayoría de estas zonas la renovación de autoridades federales (presidente, Congreso). En este sentido, sobresale el cada vez más marcado desinterés de los actores partidistas (ausencia de campañas) cuando se trata de elecciones federales.
c) En tercer lugar, se trata de zonas en las que, si bien la mujer participa cada vez más en los procesos electorales (principalmente en lo que se refiere a la operación institucional como capacitadoras y como funcionarias de casilla, además de votar significativamente cada vez más) todavía se detectan limitantes de orden cultural y social en cuanto al acceso de éstas a cargos de elección popular.

Estas características han llevado al desarrollo de instrumentos de capacitación y de comunicación específicos para el buen desarrollo de los procesos electorales en estas zonas.

II. Herramientas

Para el desarrollo de este proyecto de observación, se aplicó una metodología que combinó herramientas cuantitativas y cualitativas, además del trabajo de campo, en diversas fases, tres, del proceso electoral. La demarcación geográfica de la zona de trabajo tomó en consideración el universo de los 28 distritos electorales con 40% o más de población indígena.[7]

Sin embargo, se realizó trabajo de observación de campo en 7 distritos electorales federales. De la muestra seleccionada, 4 distritos electorales fueron el escenario de elecciones concurrentes.[8] La selección distrital no fue aleatoria, sino que se hizo con base en la capacidad de movilización y conocimiento previo de la zona observada por el equipo de trabajo.[9] Con fines descriptivos, se tomó en cuenta la tipología distrital realizada por el CIESAS en 2009.[10]

[7] *Op. cit.*, nota 5.

[8] Se trata de los distritos ubicados en los estados de Chiapas (elección federal y elección local de gobernador, diputados y munícipes); Jalisco (elección federal y elección local de gobernador, diputados y munícipes), Guerrero (elección federal y elección de diputados y ayuntamientos), y Distrito Federal (elección federal y elección de jefe de gobierno, asamblea general y delegados).

[9] Debido a que el tiempo de un proyecto de observación es breve, existió la intención de maximizar recursos y así contar con equipos de trabajo que ya conocían la zona y que habían hecho trabajo previo en el distrito. Esto explica la selección del distrito de control en el Distrito Federal (Tlalpan) ya que en Milpa Alta hay mayor población indígena.

[10] En un estudio realizado para el IFE, el CIESAS clasificó los distritos como de alta, media y baja complejidad tomando en cuenta los niveles de participación electoral (tomando como referencia la media nacional), el analfabetismo, la extensión territorial y el número de municipios que los conforman. Cabe señalar que de los 28 distritos clasificados, 14 son considerados como de alta complejidad. Este estudio se puede consultar en línea: *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamvlv/IFE/ife01.pdf*.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

Tabla 2. Distritos observados

Categoría	*Estado*	*Cabecera*	*% Analfabetismo*	*% Pob. indígena*	*Núm. de Municipios*
ALTA COMPLEJIDAD	Guerrero 5	Tlapa de Comonfort	45.42%	83%	18
	Chiapas 5	San Cristóbal de las Casas	40.47%	75%	20
	Puebla 4	Zacapoaxtla	32.98%	80%	34
	Oaxaca 4	Tlacolula de Matamoros	22.16%	76%	113
BAJA COMPLEJIDAD	México 9	Ixtlahuaca del Rayón	18.87%	54%	4
DTTOS. NO INDÍGENAS (pero con algún porcentaje de población indígena)	Jalisco 1	Tequila	5.56%	5%	24
	Distrito Federal 14	Tlalpan	2.2%	1%	1

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y del IFE

III. Los distritos observados

Los resultados del ejercicio de observación que a continuación se enlistan no son exhaustivos y toman en cuenta informes de los investigadores así como el análisis estadístico desarrollado:

1. Características generales de los llamados distritos de mayoría indígena

a) Se les llama así a los distritos electorales federales uninominales con 40% o más de población indígena.
b) Se trata de distritos principalmente rurales y territorialmente extensos, últimamente ampliados y que parecen destinados a verse, nuevamente extendidos, al compás de las próximas redistritaciones.
c) En su mayoría son de alta complejidad (por el analfabetismo, la migración-movilidad poblacional, el uso de la lengua indígena, la geografía compleja, la existencia de procesos organizativos específicos mejor conocidos como *usos y costumbres*).
d) Son distritos que concentran municipios con mayor apego, involucramiento, interés y participación en los procesos locales que en los procesos federales, algo que parecen compartir con otros distritos de regiones campesinas tradicionales.
e) Con bajo pluripartidismo, avanzando a otro ritmo, si los comparamos con otros distritos electorales federales. Esto se desarrolla más adelante.
f) Con tasas de participación variable, pero con un alza notable en el último proceso electoral, como ilustraremos.
g) Con índices de desarrollo humano medio y bajo y que, por lo tanto, constituyen el centro de una variedad de políticas públicas federales y estatales enfocadas al desarrollo, educación intercultural, género y salud; lo cual configura características del proceso político en estas regiones.
h) Con una relación cercana e inusual, si se compara con otras regiones, con el IFE debido al rol que se le asigna en la cabecera distrital. En este sentido, el IFE es dotador potencial de empleo

y vínculo con una serie de políticas de desarrollo locales específicas. Su tarea no se limita a lo electoral, sino a una serie de funciones vinculadas al relativo déficit de servicios y ocupaciones en la zona. Tampoco el IFE es el único organismo público de su región, por lo cual las relaciones interinstitucionales operadas por los vocales y por las juntas son constitutivas de la calidad de su presencia y desempeño, tanto cuando estas son intensas y funcionales como cuando lo son menos.

i) Con pocos medios de comunicación nacionales pero con una multiplicidad de folletos, pasquines y hojas informativas, en su mayoría con un ciclo de vida corto (no duran más de 1 o 2 años), que proveen de cierta información a la población. Los que abordan el tema político poseen poca o nula autonomía frente a los partidos y suelen hacer proselitismo abiertamente a favor de algún candidato. Lo interesante de estas publicaciones es que no todas promueven un partido político en específico sino que se detecta cierto pluralismo político.

j) También son zonas que cuentan con una multiplicidad de estaciones de radio indigenistas y *comunitarias*,[11] estas últimas no siempre reconocidas por la Secretaría de Gobernación pero que en procesos electorales anteriores a 2012 demostraron enorme eficacidad en transmisión de mensajes de educación cívica y promoción de acciones de capacitación electoral —(por ejemplo el reclutamiento de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores electorales (SE)— situación que no se vio afectada en 2012.[12]

2. Formas documentadas de participación

Las formas de participación de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran documentadas en procesos electorales federales, y en particular de las mujeres, son las siguientes:

[11] Para algunas personas el término *radio comunitaria* es poco adecuado. Sin embargo, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias capítulo México (AMARC) las reconoce así en su registro. Véase *www.amarcmexico.org* consultada en diciembre 2012.

[12] La nueva regulación en materia de acceso a medios de comunicación y el monitoreo de medios limitó el papel de las radios indigenistas y comunitarias en la promoción de las acciones de capacitación electoral y educación cívica ya que éstas se negaron a colaborar por temor a ser sancionadas.

A. Participación electoral

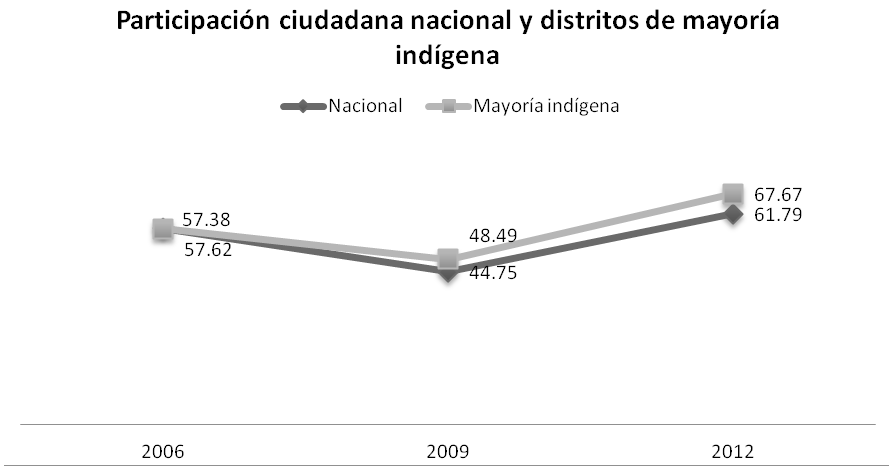
Las observaciones permitieron documentar que los distritos de *mayoría indígena* (MI) tienen una participación electoral variable e influenciada por los procesos electorales locales (elecciones coincidentes). No se puede decir que hay un comportamiento típicamente *indígena*, ya que hay distritos tradicionalmente muy participativos (Campeche, Yucatán), con tasas por encima de la media nacional y otros poco participativos (Oaxaca, Guerrero, Chiapas). Sin embargo, notamos que en 2012 hubo una participación en conjunto, en estos distritos, superior a la media nacional.

Las posibles causas detectadas son:

- El posible efecto de las elecciones coincidentes con el fenómeno de *voto de arrastre*. De las 11 entidades con distritos indígenas, hubo elecciones en Guerrero, Chiapas, Campeche, San Luis Potosí, con lo cual 7 distritos electorales federales de los 28 tuvieron elecciones coincidentes además del Distrito Federal y Jalisco (entidades con distritos observados).
- La estrategia partidista, en particular del PRI, que concentró trabajo y campaña en distritos que fueron poco o muy poco atendidos con la misma atención por los otros partidos.
- Lo que hemos denominado aquí como *transacciones del voto*. Se trata de intercambio de bienes, servicios y proyectos de desarrollo a cambio del voto. No se trata de un clientelismo tradicional sino que estas formas de interlocución, documentadas particularmente en Oaxaca, Estado de México, Puebla, Guerrero y Chiapas determinan la cultura política regional. No se trata de una *compra del voto* sino que en numerosas zonas con demandas sociales específicas, el momento electoral se vuelve una oportunidad de negociación de obra inconclusa, proyectos de desarrollo y/o otros beneficios para la población. Acaso hay bastante más venta que compra, pero estas categorías no nos parecen útiles para la comprensión de la realidad. Cabe señalar que el propio IFE es sometido a presiones de este tipo al recibir amenazas de no instalar casillas a cambio de su interlocución con actores políticos específicos.[13]

[13] En el caso de Oaxaca, ciudadanos de tres municipios condicionaron la instalación

Gráfica 1. Participación ciudadana nacional en elecciones federales para diputados federales y participación ciudadana en los 28 distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Tabla 3. Participación electoral en los 28 distritos de MI frente a la media nacional en elecciones para diputados federales

No.	*Entidad*	*Distrito*	*Cabecera*	*Participación 2006*	*Participación 2009*	*Participación 2012*
1	Campeche	1	Campeche	68.06	67.64	68.08
2	Chiapas	1	Palenque	49.65	45.49	71.35
3		2	Bochil	48.89	47.47	70.11
4		3	Ocosingo	45.85	42.74	66.77
5		5	San Cristóbal de las Casas	48.48	37.91	68.19
6	Guerrero	5	Tlapa de Comonfort	43.47	32.9	64.83
7	Hidalgo	1	Huejutla de reyes	59.29	52.52	70.61
8		2	Ixmiquilpan	51.87	40.66	62.57

de casillas al cumplimiento de promesas de campaña de autoridades estatales. La presión dio resultado ya que lograron su objetivo y las casillas fueron instaladas.

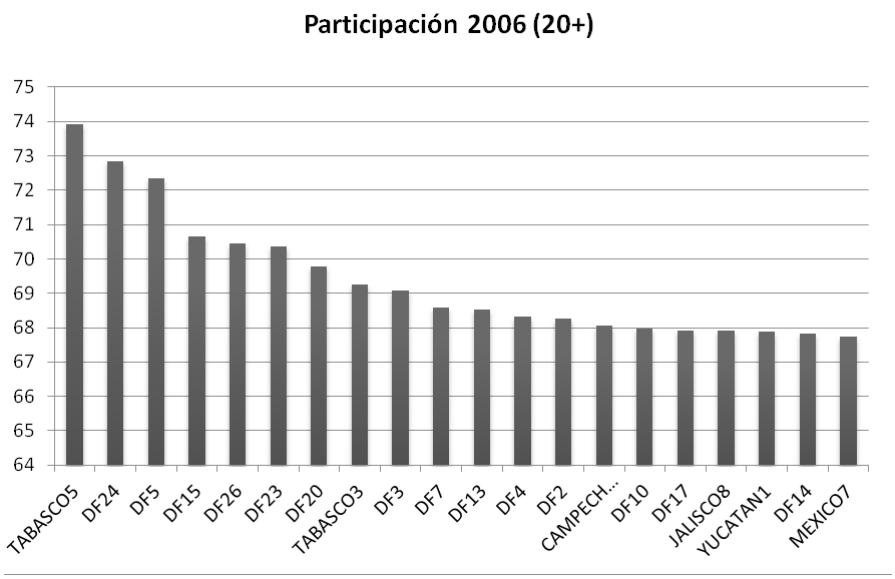
No.	*Entidad*	*Distrito*	*Cabecera*	*Participación 2006*	*Participación 2009*	*Participación 2012*
9	México	9	Ixtlahuaca de Rayón	59.08	61.01	68
10	Oaxaca	1	San Juan Bautista Tuxtepec	62.26	50.27	68.33
11		2	Teotitlan de Flores Magón	62.75	52.41	71.22
12		4	Tlacolula de Matamoros	46.82	33.26	53.38
13		5	Santo Domingo Tehuantepec	61.86	44.66	63.6
14		6	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	45.66	35.99	51.7
15		7	Juchitan de Zaragoza	63.04	43.73	62.66
16		10	Miahuatlan de Porfirio Díaz	53.5	41.51	58.38
17		11	Santiago Pinotepa Nacional	57.53	45.8	61.39
18	Puebla	1	Huauchinango de Degollado	57.3	46.65	68.36
19		4	Zacapoaxtla	57.39	40.45	66.81
20		16	Ajalpan	57.19	42.32	68.69
21	Quintana Roo	2	Chetumal	62.64	40.07	63.59
22	San Luis Potosí	7	Tamasunchale	64.73	66.27	71.85
23	Veracruz	2	Tantoyuca	60.26	61.41	73.23
24		6	Papantla de Olarte	58.15	56.04	66.29
25		18	Zongolica	60.7	54.78	69.64
26	Yucatán	1	Valladolid	67.88	61.25	80.27
27		2	Progreso	67.07	55.42	79.66
28		5	Ticul	64.54	53.07	80.98
	Media Nacional			57.62		

Media nacional de participación: 2006 (57.62), 2009 (44.75) y 2012 (64.57).

Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

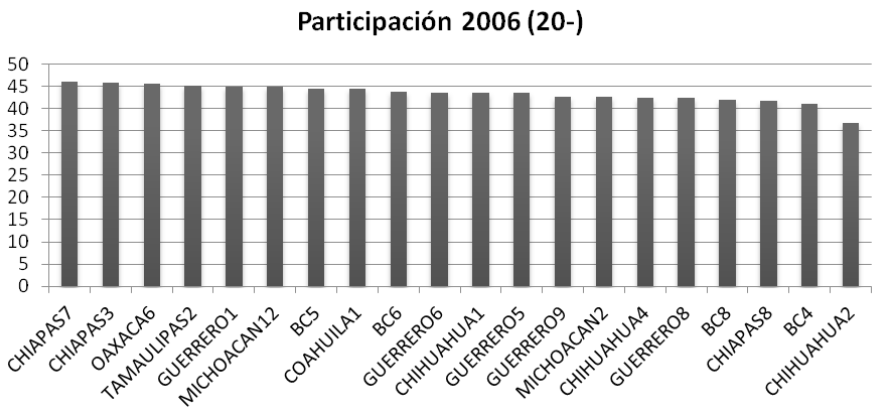
En una comparación entre los 20 distritos más participativos y los 20 menos participativos en los procesos 2006, 2009, 2012, encontramos que los distritos indígenas son de los más participativos en 2012. Es notable que en este año, ninguno de los distritos considerados de mayoría indígena estuvo ubicado en el rango de los 20 distritos menos participativos del país. Los cambios de tendencia son notables en los casos de Guerrero y Chiapas.

Gráfica 2. Los 20 distritos más participativos en 2006, en elecciones federales para diputados. Solo dos distritos son de mayoría indígena



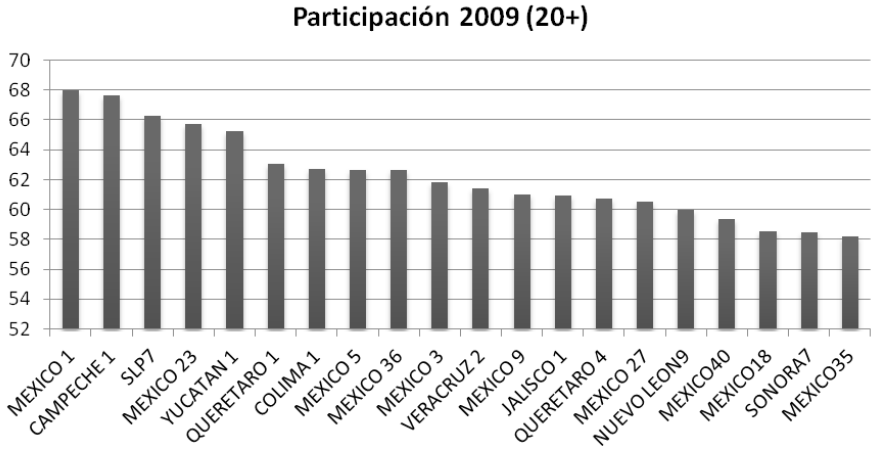
Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfica 3. Los 20 distritos menos participativos en elecciones federales para diputados 2006. En este listado 3 distritos son de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

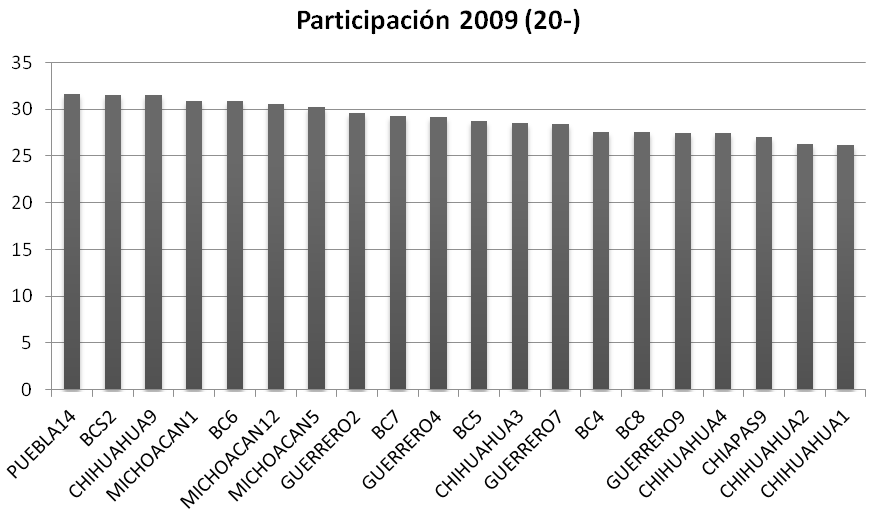
Gráfica 4. Los 20 distritos más participativos en elecciones federales para diputados 2009[14]



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

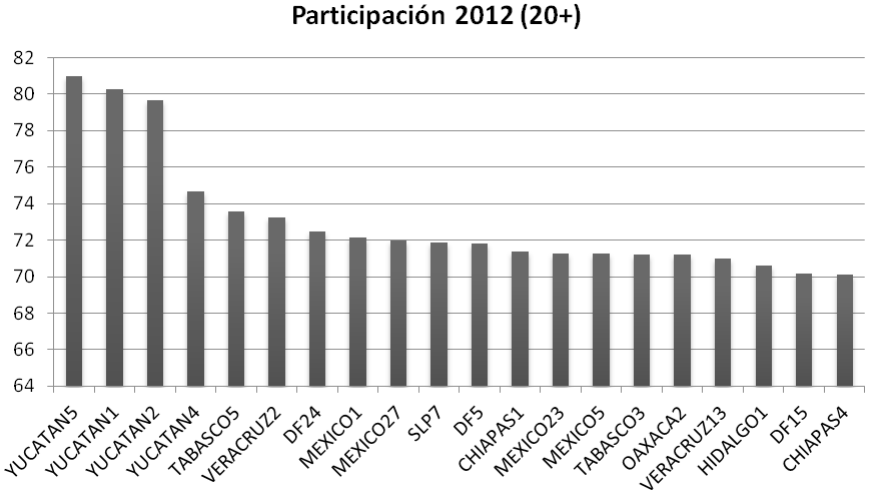
[14] En este listado 5 distritos son de mayoría indígena. Otros 3 poseen población indígena pero no forman parte de la lista de 28 distritos de mayoría indígena.

Gráfica 5. Los 20 distritos menos participativos en elecciones federales para diputados 2009



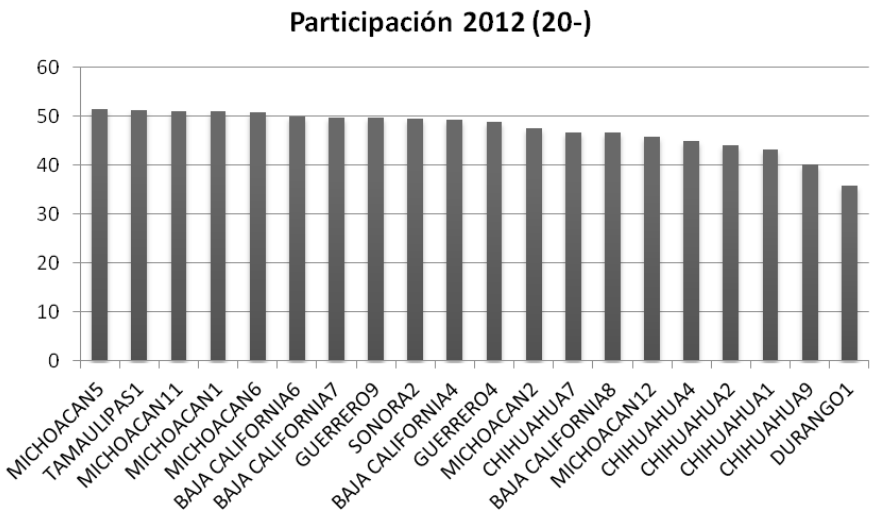
Fuente: elaboración propia con información del IFE.

Gráfica 6. Los 20 distritos más participativos en elecciones federales para diputados 2012. Del listado, 8 distritos son de MI



Fuente: elaboración propia con información del IFE.

Gráfica 7. Los 20 distritos menos participativos de 2012 en elecciones federales para diputado. Del listado total, no hay ni un solo distrito de MI



Fuente: elaboración propia con información del IFE.

B. Como capacitadoras asistentes electorales y como supervisoras

Durante las observaciones se documentó que el proceso de reclutamiento del IFE es un auténtico ejercicio de inclusión para los pueblos y comunidades indígenas, particularmente para las mujeres. A pesar de los rezagos educativos que prevalecen en estas zonas, se observa un aumento notable, en los últimos tres procesos electorales, de la participación de las mujeres como capacitadoras asistentes electorales y como supervisoras (véase gráfica 9).

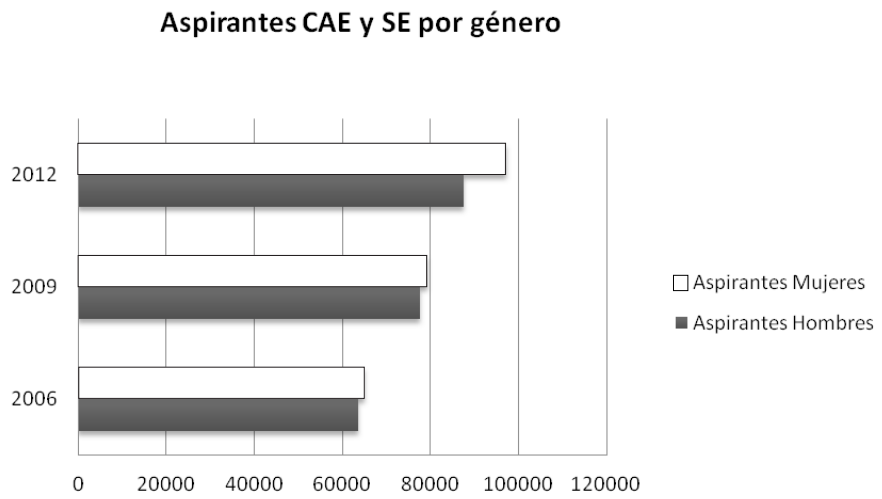
Si se compara con el marco nacional, existe todavía un desfase en los distritos de mayoría indígena, en donde las mujeres son mayoría en número pero no en participación. Este desfase es cada vez menor, pero cabe señalar que en las juntas distritales observadas varía la adopción de políticas de género, ya que, mientras muchos vocales favorecen la paridad, otros consideran que es mejor contar con una mayoría de supervisores hombres por las dificultades que se pueden presentar en campo (distancia, seguridad, posible violencia).

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

Lo que sí es un criterio adoptado en la mayoría de las juntas distritales de los 28 distritos de MI (con excepción del Estado de México) es la evaluación favorable de los aspirantes que son hablantes de una lengua indígena y que conocen las regiones, situación que no se tomaba en cuenta con la misma valoración en 2006. De igual forma, se ha logrado generar un proceso de transmisión de conocimiento entre los CAE's y SE's que ya cuentan con experiencia de procesos anteriores y los de reciente contratación. Cabe destacar también que las tasas de escolaridad son más bajas en los distritos de MI que la media nacional, pero no son mucho más bajas de aquellas del personal reclutado en zonas no indígenas. De igual forma, hay zonas de ciertos distritos en las que las mujeres simplemente no se presentaron al concurso.

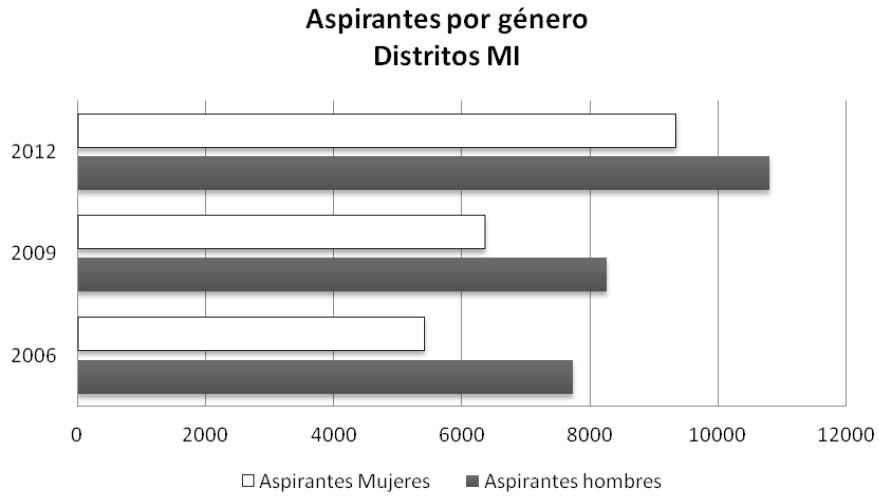
La mayoría del personal contratado suele ser de jóvenes con licenciatura o pasantes, los que ven esta experiencia como una oportunidad de formación laboral. Sin duda, el desempleo también es un factor que motiva este tipo de participación pero la experiencia adquirida sirve para la formación y profesionalización a futuro.

Gráfica 8. Aspirantes a CAE's y SE's por género a nivel nacional



Fuente: elaboración personal con datos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del IFE.

Gráfica 9. Aspirantes a CAE's y SE's por género en distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

C. Como funcionarias de casilla

En diversos ejercicios de observación electoral y en particular en el pasado proceso electoral, se pudo constatar que la capacitación del IFE es una auténtica contribución al fortalecimiento de la ciudadanía de hombres y mujeres del país y de las regiones indígenas. Es relevante mencionar que gracias al IFE, las mujeres indígenas son llamadas a participar como funcionarias de casilla aun en zonas en las cuales las prácticas comunitarias no les permiten ejercer el voto a nivel local. Sin duda, hace falta reforzar la educación cívica en estas zonas, en particular en distritos como los de Chiapas en donde los liderazgos comunitarios y la existencia de sistemas normativos internos complican la integración de las mesas de casilla ya que una mujer no se siente cómoda en una mesa integrada por una mayoría de hombres y viceversa. Lo mismo sucede con los cargos, un hombre joven, a pesar de tener mayor escolaridad, no es tomado con la misma seriedad que si se trata de un hombre mayor con un liderazgo reconocido.

Si se comparan las cifras nacionales con los distritos de mayoría indígena, el porcentaje de población que participa como funcionario, por género, es bastante similar. Sin embargo, al analizar distrito por

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

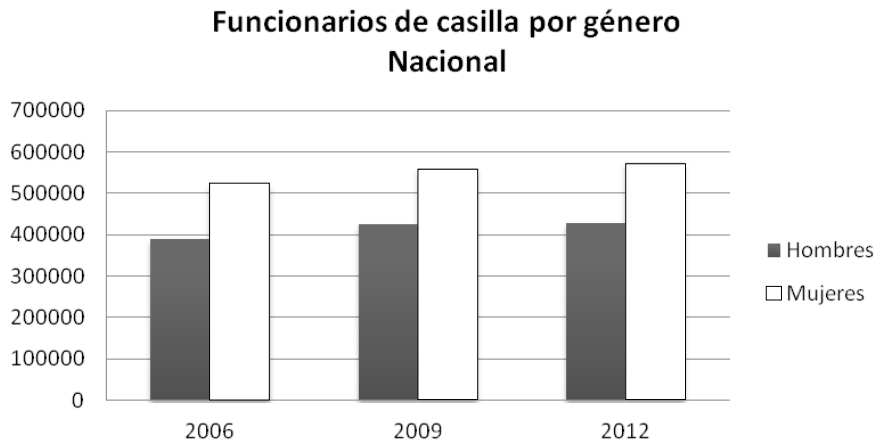
distrito, se pueden ver algunas diferencias, como que en los distritos de MI observados, la participación de los hombres sigue siendo mayoritaria o igual —sin significar que éstos sean mayoritarios en el distrito—, como en los casos de San Cristóbal de las Casas, Chiapas y Tlapa de Comonfort, Guerrero.

No obstante lo anterior, en estas zonas se detecta un claro aumento de la participación de las mujeres en los espacios públicos, algo que no va sin ciertas tensiones, aunque son tensiones no mayores a aquellas que han acompañado las luchas por los derechos cívicos de las mujeres en las sociedades liberales.

Las dinámicas poblacionales y el aumento de la oferta educativa en estas zonas (como el incremento paulatino en la escolaridad femenina, de la migración y de las familias monoparentales, incluyendo el del número de mujeres que encabezan un hogar) también son parte de las causas que han provocado que las mujeres participen más en sus comunidades. Es interesante observar la evolución de este fenómeno en casos como Chiapas, Oaxaca o Guerrero, en donde en 2006 la mujer indígena participaba mucho menos que ahora como funcionaria de casilla. Ahora bien, a diferencia del marco nacional, se observa una división de roles en los funcionarios de casilla en los distritos de mayoría indígena, ya que hay todavía muchos más hombres presidentes de casilla que mujeres, aun cuando hay más mujeres notificadas.

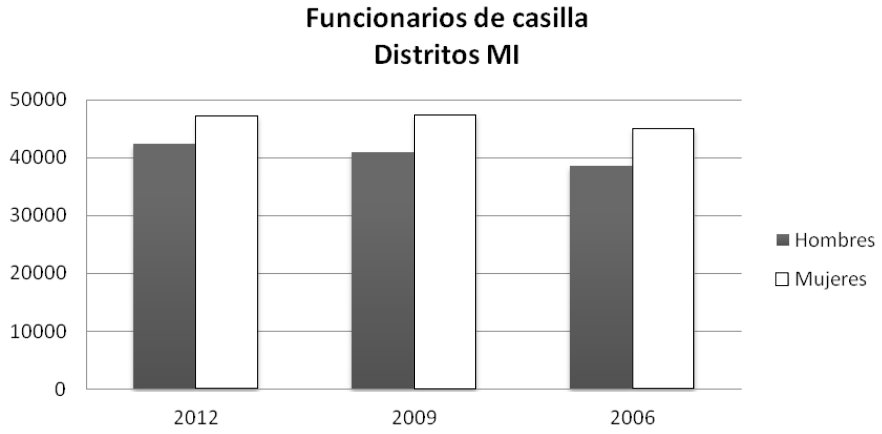
Esto nos lleva a pensar que aún falta por continuar, mejorar y desarrollar políticas públicas con enfoque de género para estas regiones, lo cual acaso permitirá disminuir el rezago y reducir el desfase entre el escenario nacional y el de los distritos de MI.

Gráfica 10. Funcionarios de casilla por género a nivel nacional en los últimos 3 procesos electorales.



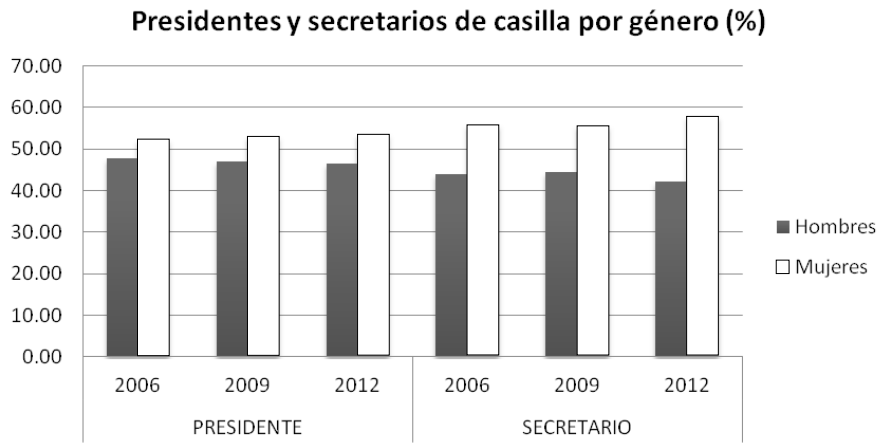
Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 11. Funcionarios de casilla por género en los 28 distritos de MI



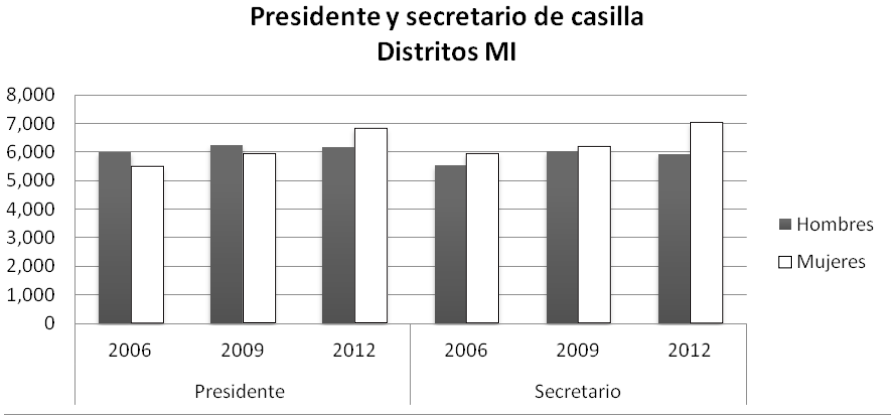
Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 12. Presidentes y secretarios de casilla por género a nivel nacional



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

Gráfica 13. Presidentes y secretarios de casilla por género en distritos de mayoría indígena



Fuente: elaboración propia con datos de DECEyEC.

D. Como promotoras del voto

Al no existir un registro público por parte de los partidos políticos del personal que desempeña esta labor, es difícil documentar estadísticamente la distribución por género y adscripción de estas personas. Se considera promotor del voto a todo aquél actor que es capacitado y en ocasiones hasta contratado por un tiempo para hacer labores de proselitismo a favor de un partido político determinado. Ellos organizan mítines, reparten propaganda, realizan observación electoral, reportan y coadyuvan al desarrollo de las campañas electorales y al desarrollo de la jornada electoral. En algunas regiones indígenas lo que se ha detectado es que hay personas que están dispuestas a realizar esta labor sin un pago inmediato de por medio, sino bajo la esperanza de que una vez que el partido llegue al poder le será justamente retribuido el trabajo realizado. Esta especie de *tequio político* no es muy frecuente, cuando ha sucedido se presenta en todos los partidos políticos pero principalmente en los que tienen mayor capacidad de movilización como lo es el PRI.

E. Como candidatas de los partidos políticos

A diferencia de procesos electorales anteriores, en este proceso la sentencia SUP-JDC-12624/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la jurisprudencia que emitió al respecto la Sala Superior, obligó a los partidos políticos a garantizar la equidad de género en todas sus candidaturas.[15] El efecto en los distritos de mayoría indígena fue inmediato ya que por primera vez en tres elecciones federales se acercó a la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Si bien es cierto que la reforma al artículo 2o. tenía, entre otras cosas, el propósito de garantizar mayor partici-

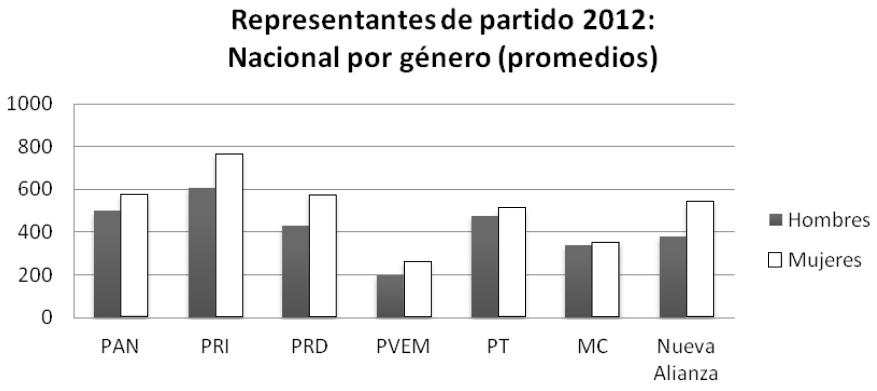
[15] Esta jurisprudencia, aprobada por mayoría de seis votos a uno, es consecuencia de la sentencia emitida por la Sala Superior el 30 de noviembre de 2011, ante un recurso de apelación presentado por mujeres militantes de los partidos Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional, quienes denunciaron la ilegalidad de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), que inhibía la equidad de género en la postulación de candidatos. La sentencia revocó el acuerdo del IFE con el propósito de hace efectivo el mandato legal de que al menos el 40% de las candidaturas a cargos de elección popular deberán estar integrados por propietarios y suplentes de un mismo género. Con esto también se terminó con las llamadas *Juanitas*.

pación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, las reglas de los partidos políticos restringieron y restringen la representación política indígena (entendida como un vínculo de representación de intereses para los pueblos y comunidades), ya que la mayoría de los candidatos no suelen representar ni están vinculados con las problemáticas de los pueblos indígenas. Sin embargo, en esta ocasión, la sentencia del TEPJF obligó a los partidos políticos a postular mujeres, algunas de las cuales cuentan con trabajo y vinculación con las comunidades. De los distritos observados, esto sucedió tanto en Puebla como en Oaxaca y Chiapas.

F. Como representantes de partido

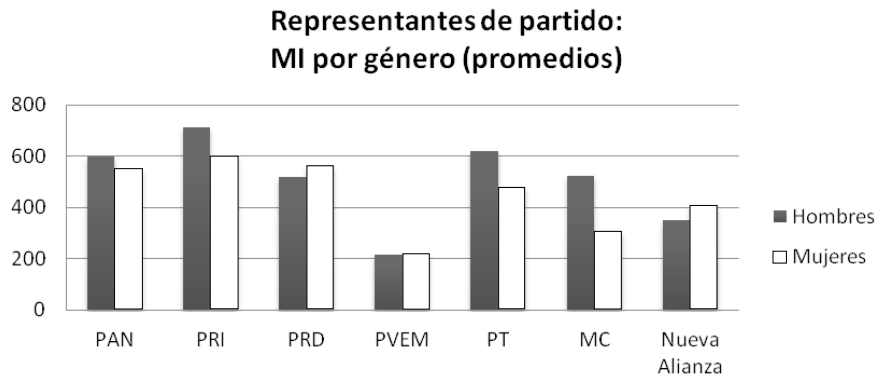
En estas zonas, la participación femenina también se detecta como representantes de partido. Sin embargo, mientras la tendencia nacional es la de contar con mayor participación femenina, en los distritos de MI se detecta otra realidad. Asimismo, las diferencias entre un distrito y otro son muy grandes, lo cual podría indicar que no existe una política de género desde los partidos para propiciar este tipo de participación, pero que el contexto de estos distritos (de alta migración, de cambios sociodemográficos y otros ya citados anteriormente) también impactan las estrategias y las realidades de los partidos. Las diferencias entre la media nacional (donde hay mucha más participación femenina) y los distritos observados son notables (en particular, Chiapas, Jalisco, Puebla y Guerrero).

Gráfica 14. Representantes de partido por género a nivel nacional en la elección 2012



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfico 15. Representantes de partido por género en los distritos MI en la elección 2012



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

G. Como miembros de organizaciones de la sociedad civil

El tejido organizativo en regiones indígenas, al igual que en el resto del país es bastante bajo.[16] En las pocas organizaciones que hay en las regiones indígenas, las mujeres participan principalmente en asociaciones de artesanas, productoras y de derechos humanos. Sin embargo, el ciclo de vida de las organizaciones es limitado por la falta de acceso a financiamiento y por la falta de construcción de capacidades. En estas regiones no hay un interés por generar y conservar el tejido organizativo lo cual tiene como consecuencia una sociedad civil débil y vulnerable en términos de exigencia de derechos. A pesar de esto son las dinámicas comunitarias, la multiplicidad de programas federales y estatales que han generado la creación de una variedad de comités en los que las mujeres participan cada vez más activamente y con mayores responsabilidades. Es frecuente que la experiencia de estos cargos menores produce que estas mujeres accedan a cargos públicos ya sea dentro del cabildo o en otras instancias gubernamentales. En los estudios distritales se citan casos concretos al respecto.

[16] En todo el país existen solo 18 898 organizaciones con Clave Unica de Registro (CLUNI) requisito que se estableció para que las organizaciones pudieran competir por recursos públicos. De este total, sólo hay activas 15 186. Estos datos provienen del registro de OSC's difundido por INDESOL, *www.indesol.gob.mx*.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

3. Evaluación del impacto de la estrategia de educación cívica y capacitación electoral

Al evaluar la operación de las acciones de la capacitación electoral y las de educación cívica se identifica un contraste interesante que, si bien no es un fenómeno novedoso, sí posee características nuevas, acaso preocupantes.

La primera característica consiste en que la capacitación electoral es una función densamente reglamentada y sistematizada, y su activación ocupa una parte considerable de los recursos humanos y materiales del organismo y de sus unidades distritales y locales (estatales). Es claramente una de las prioridades del proceso electoral, desde sus inicios en los últimos meses del año previo al electoral. Intensas y necesariamente secuenciadas, las acciones que concurren al proceso de la capacitación de los muy numerosos funcionarios de casilla requeridos son fácilmente observadas y por lo tanto son apreciadas, evaluadas, monitoreadas, comentadas y abundantemente criticadas en varios de sus detalles operativos. Siendo significativas ocasiones de ocupación local periódica, son conocidas y los vocales son los coordinadores responsables de numerosos contingentes de ciudadanos seleccionados de las regiones para atender la capacitación electoral de un gran número de ciudadanos sorteados, los cuales aseguran la ciudadanización de la operación del voto libre y secreto, aspecto crucial para la credibilidad de la elección. Ambos aspectos, la ciudadanización y la credibilidad en la organización de la elección, se lograron cabalmente en este proceso electoral. En cuanto a la educación cívica, a su estrategia y a la operación a lo largo del proceso electoral, se trata de algo que no es tan observable directamente, siendo casi imposible que ocurra con mucha intensidad a lo largo del proceso electoral, salvo en ocasiones normalmente episódicas y complementarias de acciones de promoción del voto ciudadano. La observación del efecto de las limitadas acciones de educación cívica ha permitido apreciar la conveniencia de revisar mucho más a fondo los logros obtenidos y las diversas estrategias formuladas e instrumentadas. En este aspecto, existen aportaciones útiles por parte de algunos vocales conocedores de las regiones.[17]

[17] Cabe decir que estos comentarios provienen de un periodo de observación electoral, por lo que los análisis excluyen periodos previos prolongados en donde quizás las estrategias de educación cívica son más intensas.

4. Condiciones contextuales de actores políticos e institucionales en las regiones estudiadas

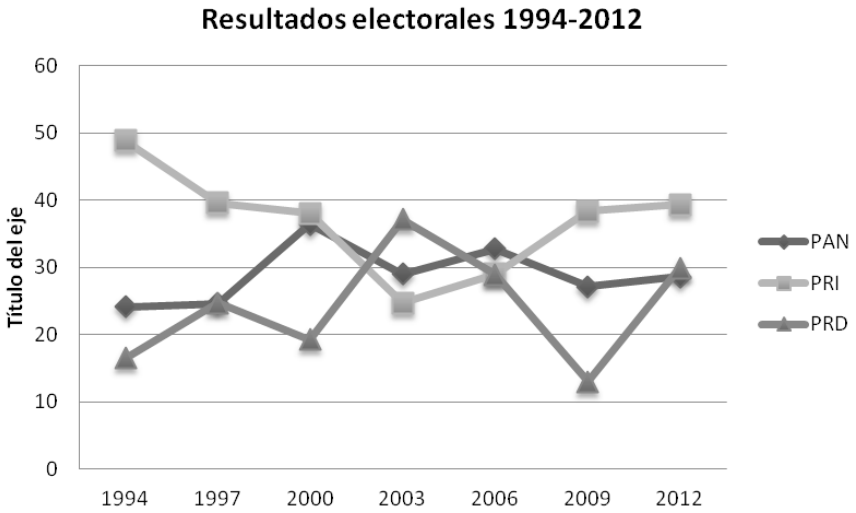
Además de lo ya mencionado hasta ahora, es preciso señalar la diversificación de actores en zonas que anteriormente se consideraban de dominio hegemónico. Efectivamente, se observa que los distritos de mayoría indígena detectan un bajo pero creciente pluripartidismo. El avance del pluripartidismo es más nuevo y más lento, aunque cada vez más diversificado. Por el efecto de las políticas públicas federales, en casos concretos como Guerrero y Oaxaca, se detecta un aumento de la votación hacia partidos con escasa o baja presencia distrital. Algunas posibles causas son:

a) La lenta entrada de partidos de oposición a estas zonas.
b) La influencia de las políticas estatales y las tendencias partidistas estatales (maquinaria de los gobernadores).
c) Las constantes *migraciones* partidistas por las rupturas internas y la lucha de liderazgos, lo cual genera un desarraigo y falta de identificación con un partido político específico (cambio de cachucha).

De esta manera, podría decirse que en elecciones para diputados federales, los distritos de mayoría indígena son *más priistas* que la media nacional, si bien lo son cada vez menos (y sobre todo desde que se cuentan los votos efectivos y votan diferenciado entre la elección de presidente y la de diputados federales).

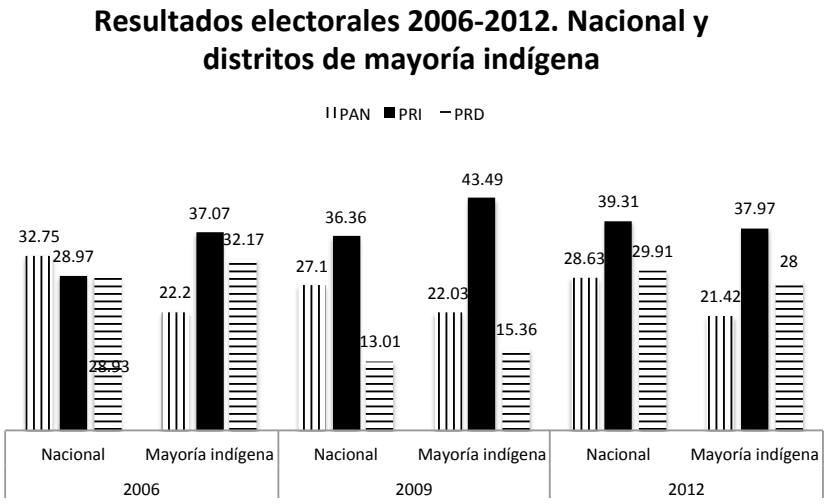
Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

Gráfica 16. Comportamiento político-partidista en elecciones para diputado federal por partido político principal (incluidas coaliciones).



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Gráfica 17. Diferencia entre el comportamiento político-partidista nacional y los distritos MI en elecciones para diputados

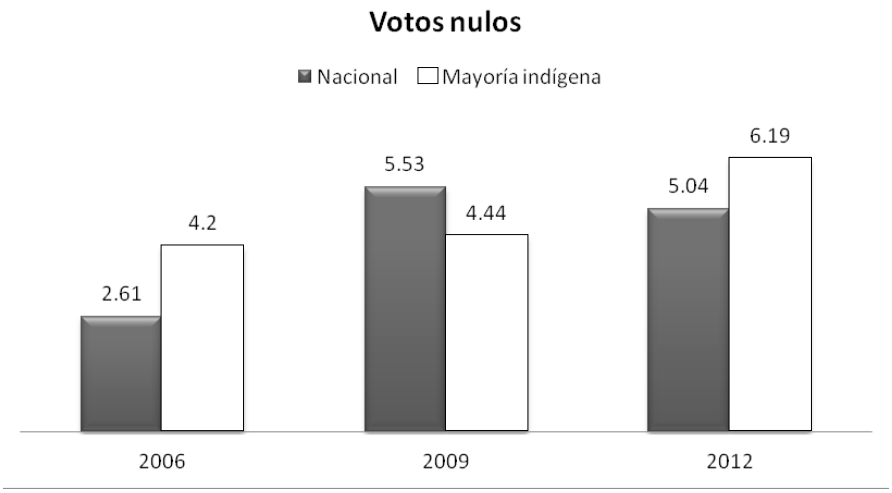


Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

Por otro lado, las tendencias de votación muestran que, fuera de 2009 en donde hubo un movimiento por el voto nulo en zonas urbanas, los distritos de mayoría indígena presentan altos porcentajes de voto nulo. Las razones recopiladas en campo apuntan a que existe confusión en los votantes en lo referente a las coaliciones, principalmente en aquéllas zonas en donde hubo elecciones inmediatas anteriores y por lo tanto cambios en la composición de las alianzas partidistas.

De igual forma, según los testimonios recabados en los distritos, el propio IFE presenció una tensión en la capacitación a raíz de los materiales modificados por la resolución del TEPJF en donde se prohibió el uso de emblemas partidistas, lo cual hizo todavía más complejo el proceso de capacitación y permitió además un criterio de interpretación sobre la validez de los votos. Además de los votos nulos, el conteo de votos tras el cierre de casillas fue demasiado lento y complejo.

Gráfica 18. Porcentaje de votos nulos en elecciones a diputados federales tanto a nivel nacional como en distritos de MI



Fuente: elaboración propia con datos del IFE.

IV. Reflexiones finales

A manera de conclusión podemos mencionar que los distritos de mayoría indígena fueron diseñados por el IFE y corresponden a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas cuyos derechos fueron parcialmente reconocidos en la reforma constitucional al artículo 2o. Su creación ha respondido parcialmente a la demanda de representación de los pueblos indígenas y más a la de participación. Son de los espacios que contribuyen efectivamente a favorecer su participación y representación política, si se diseñan políticas públicas específicas al respecto. Han existido notables avances en la participación de las mujeres indígenas pero aún falta mucho por hacer.

Estos distritos son complejos y dada la migración y creciente pluripartidismo, lo serán cada vez más, por lo que se requieren políticas públicas concretas, en particular las que corresponden a educación cívica y capacitación electoral con enfoque de género. Aún así, la evidencia muestra que en estos espacios se ha visto el impacto de políticas públicas sobre la participación de las mujeres. La principal y la más añeja, la más efectiva, aunque lenta y diferenciadora, es la política educativa. Sin embargo, todavía falta terreno por recorrer. Vale la pena identificar aquéllas prácticas que han sido exitosas en algunas regiones para replicarlas de manera más consistente en los demás distritos con características similares.

En estas regiones hay menos pluripartidismo que a nivel nacional, lo cual puede indicar que los partidos políticos no los consideran espacios prioritarios (sólo el PRI parece contar con alguna estructura para trabajar en estas zonas). Sin embargo, estas fuerzas políticas no se han abocado casi nunca al refuerzo de la educación cívica. Tampoco hay un tejido organizativo consistente en estas regiones, sobre todo en lo político; papel que debe asumir el IFE con mayor programación e intensidad dado que parece hacer lo contrario, salvo muy honrosas y destacadas excepciones por parte de algunos miembros del servicio profesional de las juntas distritales.

Las recomendaciones hacia agentes institucionales son múltiples: más recursos, más personal y perfiles más adecuados a estas zonas, ya que ciertos distritos con estas características de complejidad son precisamente vistos como *de castigo* por lo que el personal es muy eventual y el conocimiento de la zona escaso. Se sugiere también más

flexibilidad inteligente en cuanto a la operación de recursos y estrategias utilizadas para las comprobaciones, lo cual estaría más adaptado a estas zonas. Más, y no menos, inteligencia de las condiciones y de las soluciones, así como de los recursos humanos calificados.

V. Fuentes de consulta

Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

Hémond, Aline y Recondo, David (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, IFE-CEMCA, 2002.

Lartigue, François y Morales, Lourdes, *Mexicobserva 2006. Reportes de observación electoral en ocho regiones indígenas diferentes*, CIESAS-PNUD-AMEDEyC, 2006.

———, *Operación política-institucional en procesos electorales de 8 regiones indígenas de México*, CIESAS-FORD, 2009.

———, *Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena. Tipología*, CIESAS-IFE, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Los espacios conquistados. Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*, México, PNUD, 2009.

Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS-CEMCA, 2009.

Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.

Velásquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEEO, 2000.

Viqueira, Juan Pedro y Soleitnner, Willibaldo (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los altos de Chiapas (1991-1998)*, México, El Colegio de México-CIESAS-IFE, 2000.

Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 321-351

De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012

Nicolás **Loza***
Irma **Méndez****

Sumario:

I. La encuesta a expertos en política estatal
II. Elecciones de gobernador: irregularidades y compra y coacción de voto
III. Fuentes consultadas

* Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México; investigador y profesor de la Flacso México. Toda comunicación dirigirla a *loza@flacso.edu.mx.*

** Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex; investigadora y profesora de la Flacso México. Toda comunicación dirigirla a *imende@flacso.edu.mx.*

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, pp. 353-368, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 353-368

Resumen:

Se expone el estudio a expertos en política estatal realizado en el segundo semestre de 2012 sobre la calidad de los sistemas políticos subnacionales en México, así como describir la incidencia de seis irregularidades electorales, especialmente la compra de voto y la coacción a electores en las elecciones de gobernador ocurridas entre 2001 y 2012 en los estados de la República mexicana. La finalidad fue concentrar y sistematizar parte del conocimiento sobre la calidad y funcionamiento de los sistemas políticos de los estados de la República mexicana en la primera década del siglo XXI;[1] la descripción de irregularidades es un ejemplo de los usos posibles de la investigación.

El artículo se divide en dos partes, en la primera se hace una descripción del estudio, para que el lector conozca los temas que abarcó y los procedimientos seguidos para generar la información. En la segunda, se ejemplifica de manera descriptiva una parte de la investigación, en este caso, la evaluación de la presencia de irregularidades en las elecciones de gobernador ocurridas entre 2001 y 2012. El trabajo constata que ambos fenómenos asimilables en el concepto más general y analítico del clientelismo, son las dos irregularidades más extendidas en las elecciones locales en México, por lo que limitarlas y volverlas poco relevantes representa un gran desafío para el legislador y los actores políticos involucrados.

Palabras clave: encuesta, política estatal, compra y coacción del voto.

[1] El estudio fue posible gracias al financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Red de Estudios Sobre la Calidad de la Democracia en México de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como de la propia Sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

I. La encuesta a expertos en política estatal

Aunque el estudio de los sistemas políticos subnacionales mediante la encuesta a expertos cuenta con antecedentes en países federales como Rusia,[2] Kirgistán[3] y Argentina,[4] en México no los hay, al tiempo que al menos desde hace dos décadas, la descentralización y democratización brindaron un piso institucional *uniforme* del que han emergido *disparidades* entre estos sistemas, por lo que ni la suposición de una democratización subnacional *pareja*, atada al proceso federal de democratización, ni de 32 islas semiautoritarias en que los gobernadores son virreyes que ejercen su poder de manera ilimitada e idiosincrática, son plausibles. Trabajos recientes sobre elecciones y sistemas políticos subnacionales en México[5] documentan las diferencias entre estados de la federación, pero normalmente encuentran un límite en el acceso a fuentes de información comparables y exhaustivas, en tanto que de acudirse únicamente a leyes y reglamentos resulta difícil e incluso imposible, incorporar el funcionamiento *real* de los actores políticos y el uso que hacen de las reglas y de los recursos institucionales. Contar con datos comparables por la coherencia técnica con que se generan, es indispensable para eliminar estos vacíos; la evaluación de expertos es una buena manera de contribuir a subsanar la ausencia.

Nuestra investigación, entonces, partió de este diagnóstico, por lo que nos propusimos entrevistar con un instrumento semiestandarizado a cuando menos siete expertos en política local de cada una de las 32 entidades federativas. El cuestionario constó de 82 preguntas sustantivas, muchas de ellas con respuestas múltiples, que nos per-

---

[2] McMann, Kelly y Nikolai, Petrov, "A Survey of Democracy in Russia's Regions", *Post-Soviet Geography and Economics,* 41(3), 2000.

[3] McMann, Kelly, *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

[4] Gervasoni, Carlos, "Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, 2011.

[5] Véase Méndez, Irma y Loza, Nicolás (coords.), *La calidad de las elecciones sub nacionales en México*, México, Flacso-PNUD, 2013 (en prensa); Martí I Puig, Salvador *et al.* (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de alternancia*, Barcelona, Bellaterra, 2011, p. 265.

miten conocer las propiedades de las democracias subnacionales en dos fases de su funcionamiento: la de acceso y la de ejercicio del poder. En la dimensión de acceso, se consideraron las subdimensiones de inclusión al sistema político, que involucra la extensión efectiva de los derechos a votar y a competir, de competencia propiamente, que incluye la imparcialidad de la elección, de libertad de expresión y para formar o integrarse a una organización, y finalmente, de efectividad, que implica la influencia sobre las instituciones gubernamentales de la entidad, de los poderes locales no elegidos y de los federales elegidos. En la dimensión de ejercicio se evaluaron los controles institucionales del legislativo, el judicial, las agencias de responsabilidad horizontal y al partido gobernante, en tanto que respecto a los derechos liberales en las entidades, se exploró el estado de los derechos a la libre expresión, al acceso a fuentes de información alternativas, a la información gubernamental, así como de las libertades individuales que incluyen garantías de seguridad, privacidad, para estilos de vida alternativos y para la libertad académica, en tanto que en lo relativo al diagnóstico de la independencia de la sociedad civil, se incluyeron consideraciones sobre la autonomía sindical y empresarial, de las iglesias y de las organizaciones no gubernamentales.

Considerando toda la República, el periodo bajo estudio fue de 2001 a 2012, limitado a no más de seis años en cada estado, con sincronía parcial con un mandato presidencial y entre ellos. El criterio para determinar el lapso de análisis en cada entidad fue que se tratara de la gestión de gobernador más reciente y que estuviera concluida, o que si aún no terminaba, se hubieran realizado las elecciones del gobernador siguiente. Además, como nos interesaba examinar el vínculo estado-federación y gobernador-presidente, acotamos el periodo bajo análisis al que resultara concurrente con la gestión del presidente Calderón, y en este sentido, Baja California fue el único estado cuyo lapso de observación comprendió los años 2001 a 2007; en el ciclo 2002-2008, entraron Campeche, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí; en tanto que los sistemas políticos de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas fueron evaluados en el periodo 2004-2010; de 2005 a 2011 se reunió información para Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala, mientras que para el periodo 2006–2012 se consideró a Chiapas, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Yucatán y el Distrito Federal, y solamente Jalisco comprendió de 2007 a 2013. Finalmente, peculiaridades esta-

tales, la mayoría de ellas asociadas a la sincronización de calendarios electorales introducida en la reforma electoral federal de 2007 y la aplicación de nuestros criterios, hicieron que para Michoacán evaluáramos un periodo de gobierno de cuatro años, de 2008 a 2012, en que sólo hubo una legislatura, en Colima también trabajamos con un periodo de cuatro años, de 2005 a 2009, en Tamaulipas en uno de cinco, de 2005 a 2010 y en Yucatán también con uno de cinco años, de 2007 a 2012.

Nuestro estudio siguió el diseño que Carlos Gervasoni[6] utilizó para las provincias argentinas, lo mismo con el instrumento de recolección que con la selección de entrevistados, se *nacionalizó* el fraseo de las preguntas e incorporaron los intereses de investigación de los coordinadores del proyecto así como de los investigadores asociados al mismo, se produjo una versión ligeramente diferente de entrevista que incluyó un módulo sobre la violencia y la acción del crimen organizado en las entidades, amplió las preguntas sobre el poder de los gobernadores y su éxito presupuestal, sobre el equilibrio entre poderes, sobre la identidad ideológica de partidos, gobernantes y entrevistados, y finalmente, en relación con la calidad de los procesos electorales locales.[7]

En los cuestionarios, al evaluar las elecciones, el ejercicio de los derechos liberales o cualquiera otra de las dimensiones referidas, se preguntó sobre procesos recientes pero pasados, en los que no se privilegian las opiniones de los expertos, sino que se solicitan respuestas *de hecho*. Por ejemplo, en qué medida fue modificada la propuesta presupuestal del gobernador, cuántos partidos dominan el órgano de administración electoral o qué tan probable les parecía que un funcionario de primer nivel fuera investigado y en su caso sancionado, ante denuncias creíbles de corrupción. En la siguiente sección ilustramos

[6] Véase Gervasoni, Carlos, "Democracia, Autoritarismo...", *cit*.

[7] En la primera fase del trabajo, Carmina Gutiérrez, Fanny Sleman, Iván Arrazola y Luis Fernando Sánchez, estudiantes del doctorado en ciencias sociales de la Flacso Sede México e integrantes del Seminario de investigación "Democracias y poderes sub nacionales en América latina" conocieron el cuestionario de Gervasoni y propusieron adecuaciones y preguntas de su interés. Posteriormente, circulamos una nueva versión de cuestionario entre colegas interesados en el campo de investigación. Agradecemos las observaciones y sugerencias de Carlos Gervasoni, Diego Reynoso, Juan Olmeda, Álvaro López Lara, Raúl Rocha y César Valderrama, entre otros.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 353-368

fraseo y uso de este tipo de reactivos, con el caso específico de las irregularidades electorales, en particular la compra y coacción de voto.

El procedimiento de campo que seguimos fue el siguiente; en primer lugar, integramos un equipo con maestros, candidatos a doctor e incluso doctores que tienen intereses de investigación en política subnacional en México.[8] Para cada entidad se elaboró una lista inicial de posibles entrevistados, mismos que, de preferencia, debían ser investigadores con publicaciones en la política del estado en cuestión, integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, adscritos a alguna institución de docencia y/o investigación y con grado de doctor en Ciencias Políticas o equivalente. Cuando este perfil fue escaso en la entidad, flexibilizamos uno o más de estos criterios, buscando periodistas, analistas políticos, ex funcionarios, profesores universitarios e integrantes de organizaciones no gubernamentales. La primera lista de cada estado fue puesta a la consideración de al menos un integrante de la Red de Estudios Sobre la Calidad de la Democracia en México u otro académico o experto en la entidad, de manera tal que esa lista fue depurada y/o ampliada. Finalmente, a los primeros entrevistados, les pedimos recomendarnos otros expertos locales, siguiendo un procedimiento de bola de nieve. Aunque para cada caso procuramos que al menos cuatro entrevistas fueran aplicadas de forma personal en la misma entidad, el correo electrónico y las teleconferencias también fueron utilizadas. En varios estados concretamos más de siete entrevistas.[9]

Aplicadas las entrevistas en los estados, cada entrevistador redactó un informe producto de su experiencia y observaciones de campo, mismos que junto con la base de datos y cualquier otro proceso y/o producto asociado al proyecto estarán a disposición de quien lo solicite a partir de marzo de 2013.

---

[8] La maestra Magdalena Aguilar, estudiante del doctorado en ciencias sociales de la UAM-I estuvo a cargo de integrar un equipo de campo, en su mayoría maestros y estudiantes de doctorado en la FCPyS de la UNAM o en la UAM-I, interesados en política local. Agradecemos el trabajo en campo tanto de la maestra Aguilar como de Carlos Díaz González, Gabriela Magdaleno, Melina Castro, Nallely Rubio Jardon, Abel Muñoz, Francisco Javier Navarro, Geovanni Pérez Landa, Javier Rosiles, Joshep Arana, Juan Manuel Rodríguez, Luis Alberto Fernández, Omar Carrillo, Pablo Ranchero y Raúl Figueroa.

[9] Al momento de la redacción de este artículo, se contaba con 222 cuestionarios aplicados, capturados y validados, aunque durante enero de 2013 todavía recibiremos algunas entrevistas.

II. Elecciones de gobernador: irregularidades y compra y coacción de voto

En más de 54 preguntas, el cuestionario exploró, en distinta medida, la calidad de las elecciones a lo largo del periodo evaluado, incluso sobre la misma elección en que ganó el ejecutivo local del periodo bajo observación. Se valoraron procesos concurrentes, dos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, y uno más, el intermedio, sólo de diputados locales y ayuntamientos. Sin embargo, se preguntó por elecciones en lo particular y no por los procesos concurrentes en su conjunto. Como se advertirá, en algunos casos podrán hacerse comparaciones de un mismo tipo de elección entre estados e inter temporales, mientras que en otros, la intermedia especialmente, sólo podrá compararse entre estados.

Ahora presentamos los resultados más recientes en torno a la calidad de las elecciones para gobernador y de jefe de gobierno en 31 estados de la República y el Distrito Federal, respectivamente. En esta ocasión empezamos describiendo una batería de seis preguntas a propósito de posibles irregularidades y terminamos concentrándonos en dos, una sobre compra y otra sobre coacción de votantes. Las irregularidades sobre las que se preguntó a los expertos fueron, acerca de la votación de los muertos; las prácticas de doble voto o carrusel, como se le conoce en México al voto múltiple de partidarios o individuos contratados por el partido y/o candidato para tal efecto; también sobre la anulación de los votos recibidos por el (los) partido(s), cuando no había presencia de sus respectivos representantes en las casillas, el proceder de los partidarios de un candidato y/o partido, con posiciones de gobierno o no, en cuanto a recoger credenciales de elector de posibles votantes de sus rivales, prácticas de compra de votos y coacción a electores (véase anexo único).

El valor de las medias nacionales para cada una de estas prácticas fraudulentas, parece jerarquizar válidamente las problemáticas que enfrentan los sistemas electorales locales (¿acaso también el federal?),[10]

[10] El número de expertos entrevistados en cada estado aparece en el cuadro anexo. Aunque hay variación en la *n* por entidad, al momento de estimar los promedios nacionales tomamos como unidad de observación al estado, es decir, se trata de un promedio de entidades de la República y no de los 222 individuos entrevistados.

así como su extensión y/o gravedad. Para evaluar la presencia de cada práctica, los entrevistados tuvieron cuatro opciones de respuesta: si consideraban que la irregularidad no se practicaba o era irrelevante, el valor de la respuesta fue uno; en el segundo caso, cuando era muy frecuente, extendida o relevante, el valor fue cinco. Entonces mientras más se acerque el promedio a uno, menos presente es la irregularidad que se explora.

A nivel nacional, la irregularidad que los expertos juzgaron menos frecuente fue que los muertos voten; le siguió en importancia el voto doble o múltiple, es decir, el carrusel. En tercer lugar figuró la anulación de votos en casillas del partido o candidato sin representante. Estas tres prácticas tuvieron un resultado por debajo del valor intermedio, por lo que no parecen graves aunque haya algunas excepciones estatales que ahora no comentaremos pero que pueden buscarse en el cuadro anexo. Con medias por arriba del valor intermedio, la cuarta irregularidad en importancia por su frecuencia según el juicio de nuestros expertos, fue recoger credenciales de elector a partidarios del candidato rival, le siguió en quinto sitio coaccionar votantes y con un valor promedio de cuatro, es decir, muy cerca del máximo posible, la compra de votos, en otras palabras, si los muertos no entran al juego, los vivos sí comercian con su voto (cuadro anexo 1).

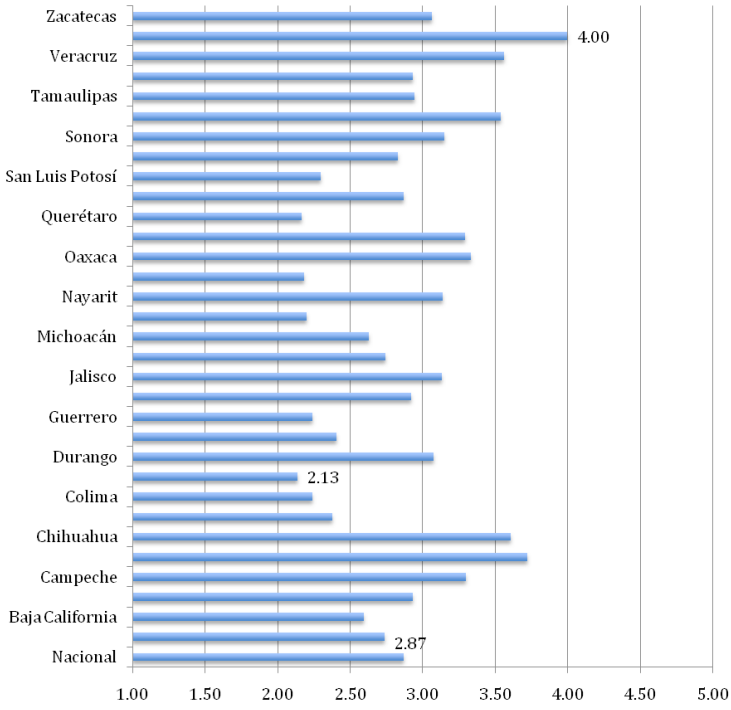
Al sumar los valores de cada una de estas prácticas y dividir el resultado entre seis (para preservar la escala 1-5), obtuvimos un índice muy sencillo de presencia de irregularidades en las elecciones para gobernador en México 2001-2012. Lo que la medida expresa es la frecuencia de las irregularidades en su conjunto en cada estado y en un promedio nacional, según los expertos en política estatal.

Conforme a los valores del índice, Yucatán es el estado que tuvo más irregularidades en su última elección para gobernador, seguido de Chiapas, Chihuahua, Veracruz y Tabasco, todos ellos con valores por arriba de 3.5. Por debajo de esta cifra pero arriba del valor intermedio de tres, aparecen Oaxaca, Campeche, Puebla, Sonora, Jalisco, Nayarit, Durango y Zacatecas. Si asumimos que por arriba del valor intermedio, las irregularidades fueron muchas, estaríamos ante los trece estados en que los comicios pasados fueron de más baja calidad democrática, pese a lo cual, varios de los candidatos de las oposiciones locales, en alianzas multipartidistas o no, alcanzaron la gubernatura (gráfica 1).

Por el contrario, el Distrito Federal fue la entidad que a juicio de los expertos tuvo menos irregularidades en sus pasadas elecciones de jefe de gobierno; le siguieron Colima, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Baja California, Sinaloa, San Luis Potosí, Quintana Roo, Guanajuato, Michoacán y el Estado de México. Todavía con valores por debajo del intermedio de tres pero muy cerca o ligeramente arriba de la media nacional de 2.8, figuraron Baja California Sur, Hidalgo, Tlaxcala y Tamaulipas (gráfica 1).

Por supuesto, el índice es apenas una primera aproximación al proceso electoral. El tratamiento cuidadoso y exhaustivo de la información en el cuestionario nos proporcionará una imagen completa de la calidad de los procesos electorales en cada estado. Y en el análisis y las explicaciones, podríamos responder en qué tipo de irregularidades suelen incurrir los diferentes partidos, los gobiernos y las oposiciones, cuál es el papel de las autoridades electorales y gubernamentales, así como del sistema político en su conjunto.

Gráfica 1. Irregularidades en elecciones de gobernador
México, 2001 - 2012



Como apuntamos anteriormente, los expertos en política subnacional coinciden en que las irregularidades más recurrentes en las pasadas elecciones de gobernador, comprendidas en el periodo que abarca de 2001 a 2012, fueron, en primer lugar, la compra de votos y en segundo término, la coacción de electores. El diagnóstico converge con el tema de la poselección federal de 2012 en que tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como el Partido Acción Nacional (PAN) y sus candidatos a la Presidencia de la República, acusaron al ganador, es decir, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su candidato, de haber incurrido de forma muy extendida en esas prácticas.

En su sentido más amplio, entendemos por clientelismo un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes por votos, en una relación asimétrica en que los políticos, a los que usualmente se les dice patrones, utilizan la regla "si lo quieres, apóyame" (un condicional, "si y sólo si") como criterio de distribución de bienes para los electores, convertidos en consecuencia en clientes.[11] El intercambio clientelar, tiene un componente de coacción, es decir, de "fuerza o violencia" para obtener una conducta, aunque hay otro elemento, el voluntario que lo hace comparable a una transacción de mercado. Condicionar un bien gubernamental al sentido del voto, es una forma de coacción que sin embargo tiene variaciones en su intensidad y formas: se expresa claramente en su violencia, cuando el bien que se intercambia por el voto es la permanencia o movilidad de un individuo en un trabajo, la continuación en la provisión de un servicio colectivo como el suministro de agua potable a una comunidad o el acceso a los servicios de salud de un grupo o una persona; parece una transacción libre, cuando el bien intercambiado por el voto es una recompensa material de una sola vez que puede ir de un sencillo "promocional" a un kit de autoconstrucción residencial, o cuando se argumenta que la continuación en la provisión derivará de las diferencias en la jerarquización y diseño de políticas.

Tipificar primero compra y coacción de voto, y reconocerlo después en el curso de la vida política no es sencillo ni se trata de irregularidades siempre autoevidentes. En una transacción de compra, el votante y el patrón pueden argumentar que previamente existía afinidad partidaria y que sólo se reconoce la lealtad del partisano. La secrecía

[11] Stokes, Susan, "Political Clientelism", en Boix, Carles y C. Stokes, Susan (eds.), *Oxford University Press Handbook of Comparative Politics,* 2006, pp. 604-627.

del voto también brinda al elector una salida anónima en comunidades relativamente grandes de votantes y ciertamente es un dispositivo contra la compra y la coacción, por lo que, si no se demuestra la violación de este precepto, será muy difícil probar el vínculo clientelar.

En la legislación mexicana, compra y coacción son delitos electorales penales tipificados en el título 24 del Código Penal Federal, en el que también se incluyen delitos en materia del Registro Nacional de Ciudadanos. Este título va de los artículos 401 al 413. El artículo 403 señala doce ilícitos en que pueden incurrir los ciudadanos, el 404 refiere a ministros de culto religioso, el 405 a funcionarios electorales, el 406 y 412 a funcionarios partidistas, el 407 a servidores públicos, el 408 a legisladores electos que sin razón no se presenten en sus cámaras, y los artículos 408 al 411 se refieren al Registro Nacional de Ciudadanos o al Registro Federal Electoral.

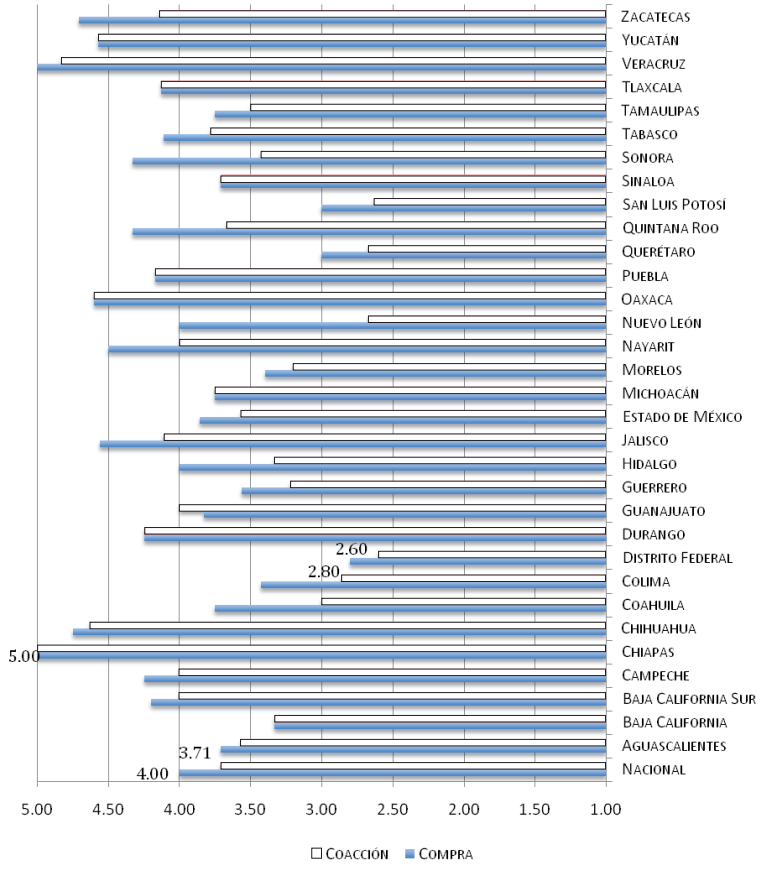
Con base en los tipos penales de este título, podrían considerarse conductas ilegales asociadas a clientelismo, patronazgo, compra y coacción de voto en su sentido más amplio, las previstas en los artículos 403 incisos III (presionar en la casilla o en la fila a electores para que voten por determinada opción), VI (solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa), VII (violar la secrecía del voto), IX (transportar votantes coartando su libertad de elección) y XI (solicitar u obtener declaración firmada del sentido del voto, o compromiso de éste, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva); 404, pues la posible inducción del voto por parte de ministros del culto implica el intercambio de un bien privado (*la salvación* u otro *bien espiritual* que se obtendrá si y sólo si…) al votar por determinado partido o candidato; 405 inciso VI, que prevé la conducta del servidor público que en uso de sus funciones, induzca el voto de los electores al interior de la casilla o en la fila); 406 inciso I que describe la conducta de inducción de voto en casilla o en la fila por parte de funcionarios partidistas o candidatos; 407, que tipifica conductas de servidores públicos en sus incisos I (obligar a subordinados, haciendo uso de su jerarquía o autoridad, a votar de determinada manera) y II (condicionar la prestación de un servicio, el cumplimiento de programas o la realización de una obra pública, a que se vote de determinada manera).

¿Cuál ha sido la incidencia de estas dos irregularidades, compra y coacción, en elecciones estatales en el México del siglo XXI? El promedio nacional de la incidencia de compra de voto fue de 4 y para coacción de electores de 3.7, ambos por arriba del valor intermedio de la escala

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 353-368

y lejos de las prácticas irregulares menos extendidas. Chiapas fue la entidad en que ambas prácticas alcanzaron, conforme al juicio de los expertos, mayor relevancia, en el tope de su valor posible. Atrás de Chiapas, pero con muy extendidas prácticas de compra y coacción a juicio de los expertos (valores por arriba de 4.5 para ambas irregularidades), figuraron Veracruz, Chihuahua y Yucatán. En donde la compra de voto fue muy extendida pero no así la coacción, aparecen Zacatecas, Sonora, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León, y Jalisco. Por el contrario, sólo en Guanajuato la coacción de electores superó la compra de votos (gráfica 2).

Gráfica 2. Compra y coacción de voto en elecciones de gobernador. México, 2000–2010



En la acera contraria, es decir, de los estados en que a juicio de los expertos éstas prácticas irregulares están menos extendidas, se encuentra en primer lugar, para ambas, el Distrito Federal, con un valor de 2.6 para coacción y 2.8 para compra, le siguen entidades como Querétaro y San Luis Potosí, con valores de 3 o menos para ambas prácticas, nótese, además, que su frecuencia en las entidades en que son menos difundidas, rebasa las medias nacionales de las otras irregularidades exploradas y que devienen menos relevantes, es decir, las de anular votos de partidos sin representante en la casilla, recoger credenciales a electores que se presume contrarios, y hacer que los muertos voten. Dicho de otra forma, aunque en el Distrito Federal, Querétaro y San Luis Potosí haya menos compra y coacción de voto que en las demás entidades del país, se trata de una irregularidad muy extendida y mucho más frecuente que otras posibles; es más, 29 estados del país alcanzan valores, por arriba de su valor intermedio.

A juicio de los expertos en política estatal, las elecciones de gobernador en México durante la primera década del nuevo siglo presenciaron extendidas prácticas clientelares, y en la elección presidencial de 2012 el problema de la compra y coacción de voto se convirtió en uno de los ejes del debate poselectoral. Indudablemente, la difusión de estos vicios de la democracia estimulará la presentación de iniciativas para acotarlos, tal vez por la vía de reformas legales que incrementen los castigos y la oportunidad para aplicarlos, mejoren los tipos penales, actúen sobre las fuentes de recursos, o las tres cosas a la vez. La información reunida en la investigación de que ahora hemos dado cuenta, nos permitirá conocer con mayor detalle las pautas de ocurrencia de estas irregularidades, si se presentan de forma diferente cuando un mismo partido está en el ejecutivo en un estado y/o la federación, y en la oposición en otro estado, si existen diferencias entre los estados gobernados por una u otra fuerza política, si la generalización de estas prácticas tiende a volverlas inocuas en el resultado final, o si hay un ganador sistemático de este tipo de prácticas.

III. Fuentes consultadas

Código Penal Federal, México, *http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/*.

Gervasoni, Carlos, "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, 2011.

Martí I Puig, Salvador *et al.* (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de alternancia*, Barcelona, Bellaterra, 2011.

McMann, Kelly, *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

——— y Nikolai, Petrov, "A Survey of Democracy in Russia's Regions", *Post-Soviet Geography and Economics*, 41(3), 2000.

Méndez, Irma y Loza, Nicolás (coords.), *La calidad de las elecciones sub nacionales en México*, México, Flacso-PNUD, 2013 (en prensa).

Stokes, Susan, "Political Clientelism", en Boix, Carles y C. Stokes, Susan (eds.), *Oxford University Press Handbook of Comparative Politics,* 2006.

Anexo único: irregularidades en las elecciones de gobernador evaluadas

		Que voten los muertos		*Doble voto o carrusel*		*Anular votos sin defensor*		*Recoger credenciales*		*Comprar votantes*		*Coaccionar votantes*		*I*	
	n	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*
Nacional	222	1.59	0.97	2.29	1.23	2.37	1.22	3.25	1.30	4.00	1.13	3.71	1.27	2.87	1.19
Aguascalientes	7	1.00	0.00	2.00	.83	3.00	1.55	3.14	1.08	3.71	1.13	3.57	1.42	2.74	1.00
Baja California	6	1.40	0.89	2.00	.89	2.50	1.52	3.00	1.26	3.33	1.21	3.33	1.21	2.59	1.16
Baja California Sur	5	2.00	1.12	2.40	.88	2.00	1.39	3.00	1.55	4.20	.44	4.00	1.20	2.93	1.10
Campeche	8	1.86	1.51	2.86	1.62	3.43	1.67	3.38	1.73	4.25	1.42	4.00	1.64	3.30	1.60
Chiapas	7	2.00	1.58	3.17	1.75	3.33	1.23	3.83	1.50	5.00	.00	5.00	.00	3.72	1.01
Chihuahua	8	2.88	1.02	3.63	.53	2.38	.53	3.38	.76	4.75	.47	4.63	.53	3.61	0.64
Coahuila	8	1.25	0.72	2.25	1.52	1.75	1.19	2.25	1.19	3.75	1.52	3.00	1.64	2.38	1.30
Colima	7	1.00	0.00	1.43	.80	1.71	.77	3.00	1.17	3.43	1.29	2.86	1.08	2.24	0.85
Distrito Federal	5	1.20	0.44	2.00	.69	2.00	.69	2.20	.44	2.80	.82	2.60	.88	2.13	0.66
Durango	6	1.20	0.45	2.50	1.00	2.25	.96	4.00	.82	4.25	.96	4.25	.96	3.08	0.86
Guanajuato	7	1.14	0.38	1.14	.38	1.14	.38	3.17	1.63	3.83	1.63	4.00	1.29	2.40	0.95
Guerrero	9	1.00	0.00	1.33	.73	2.11	1.09	2.22	1.13	3.56	1.17	3.22	1.24	2.24	0.89
Hidalgo	6	1.67	1.21	2.33	.82	2.50	1.05	3.67	1.03	4.00	.89	3.33	1.03	2.92	1.01
Jalisco	9	2.00	0.67	2.29	.99	2.57	1.02	3.25	1.33	4.56	.75	4.11	1.31	3.13	1.01
Estado de México	7	1.29	0.77	2.14	.91	2.29	.77	3.29	1.13	3.86	1.08	3.57	1.29	2.74	0.99
Michoacán	8	1.75	0.72	1.75	.72	1.88	1.15	2.88	1.49	3.75	.91	3.75	.72	2.63	0.95
Morelos	5	1.00	0.00	1.20	.44	1.20	.44	3.20	1.28	3.40	1.12	3.20	1.28	2.20	0.76
Nayarit	6	1.50	0.84	2.83	1.47	2.50	1.64	3.50	1.38	4.50	.55	4.00	1.10	3.14	1.16

		Que voten los muertos		*Doble voto o carrusel*		*Anular votos sin defensor*		*Recoger credenciales*		*Comprar votantes*		*Coaccionar votantes*		*I*	
	n	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*	*Media*	*DT*
Nuevo León	7	1.00	0.00	1.14	.38	1.71	.77	2.57	1.29	4.00	1.17	2.67	1.39	2.18	0.83
Oaxaca	5	2.00	1.20	2.00	1.20	2.60	.88	4.20	.82	4.60	.54	4.60	.54	3.33	0.86
Puebla	6	2.17	0.98	2.20	.84	3.20	1.10	3.83	1.17	4.17	1.17	4.17	.98	3.29	1.04
Querétaro	6	1.33	0.52	1.83	1.17	1.83	.75	2.33	.52	3.00	.63	2.67	.52	2.17	0.69
Quintana Roo	6	1.20	0.45	1.80	.84	2.20	.84	4.00	.63	4.33	1.21	3.67	1.75	2.87	0.95
San Luis Potosí	8	1.13	0.36	2.13	1.39	2.25	1.80	2.63	1.64	3.00	1.73	2.63	1.54	2.30	1.41
Sinaloa	7	1.71	1.13	2.57	1.42	2.14	.91	3.14	1.60	3.71	1.13	3.71	1.27	2.83	1.24
Sonora	7	1.33	0.83	3.29	1.52	3.17	1.50	3.33	1.89	4.33	1.66	3.43	1.42	3.15	1.47
Tabasco	9	**3.00**	1.63	3.78	1.13	2.78	1.34	3.78	1.13	4.11	1.09	3.78	1.00	3.54	1.22
Tamaulipas	8	2.00	1.55	2.88	1.85	2.63	1.64	2.88	1.59	3.75	1.62	3.50	1.90	2.94	1.69
Tlaxcala	8	1.57	0.81	2.14	.93	2.13	.86	3.50	1.55	4.13	1.02	4.13	1.02	2.93	1.03
Veracruz	7	1.20	0.46	3.17	1.50	3.17	1.19	4.00	1.11	5.00	.00	4.83	.42	3.56	0.78
Yucatán	7	2.80	1.12	3.60	.56	4.00	1.29	4.43	.80	4.57	.80	4.57	.80	4.00	0.90
Zacatecas	7	1.57	0.54	2.14	1.36	2.25	.99	3.57	1.53	4.71	.49	4.14	1.48	3.06	1.07

Pregunta 31: A veces los partidos recurren a prácticas tales como "que voten los muertos", que sus militantes voten dos veces con credenciales falsas o hagan "carrusel", anular votos de los partidos que no tienen representante en la casilla, recoger con engaños la credencial de elector de potenciales votantes del adversario, comprar o coaccionar a los votantes u otras. ¿Diría que en las elecciones estatales de [año] hubo ninguna, pocas, algunas, bastantes o muchas irregularidades de este tipo? (1 fue que no hubo y 5 que hubo muchas).

La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática

Willibald **Sonnleitner***
Arturo **Alvarado****
Arturo **Sánchez*****

Sumario:

I. Introducción: La paradoja mexicana: elecciones con opciones, pero con un déficit creciente de legitimidad
II. Elecciones cada vez más competidas, plurales y precisas; pero cada vez más sospechosas, rechazadas e impugnadas
III. Principales hallazgos y conclusiones de la investigación
IV. Fuentes de consulta

* Profesor investigador en el El Colegio de México, donde enseña Sociología Política y Sociología Electoral. Desde 1998 ha observado y analizado dieciséis procesos electorales en América Latina.

** Profesor investigador y director del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Ha sido profesor visitante en las universidades de Harvard, El Instituto Tecnológico de Massachusetts y en la Universidad de La Sorbona en Francia.

*** Investigador asociado en El Colegio de México; sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Fue designado como consejero electoral para el periodo 2003-2010.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 369-392, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

Resumen:

Este trabajo presenta los resultados del proyecto de observación académica de las elecciones del 1 de julio de 2012, realizado en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (CES-COLMEX), en el eje temático "Justicia Electoral" de la convocatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Parte del problema central de la pasada contienda presidencial se refiere, como se demuestra, de una elección competida y plural, con resultados técnicamente precisos y confiables; sin embargo, se trata de una elección cuyos resultados fueron impugnados de nueva cuenta en el marco de un polémico conflicto poselectoral, por lo que sufren de un importante déficit de legitimidad.

Esta situación paradójica se aborda desde tres perspectivas distintas en tres estudios complementarios: (1) la evolución de la calidad técnica de los resultados entre 1991 y 2012; (2) las razones del incremento inusual de las impugnaciones y las dinámicas de los conflictos poselectorales en los comicios federales y locales de 2012; y (3) los efectos multifacéticos de la violencia e inseguridad sobre los comicios y la calidad del voto.

Palabras clave: elecciones en México, conflictos poselectorales, calidad del voto, legitimidad, calidad de la democracia

I. Introducción. La paradoja mexicana: elecciones con opciones, pero con un déficit creciente de legitimidad

La evaluación técnica de la calidad de las elecciones y la percepción social de su legitimidad resultan paradójicas en México. Hoy en día pocos países del mundo cuentan con sistemas tan sofisticados y confiables de organización electoral; a su vez, pocas sociedades son tan críticas, escépticas y desconfiadas al momento de reconocer los resultados de las contiendas democráticas.

Desde hace dos décadas la organización de los comicios institucionales asocia activamente a cientos de miles de ciudadanos independientes en la apertura y la atención de las casillas electorales, en la recepción y en el escrutinio de los sufragios, así como en la elaboración y en la entrega de las actas que dan constancia legal de sus resultados. Todas estas actividades son realizadas por personas seleccionadas al azar, debidamente capacitadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) y ampliamente comprometidas con la democracia del país, en el marco de un proceso coordinado rigurosa y detalladamente por una institución autónoma, bajo el estrecho control de todos los partidos contendientes y bajo el escrutinio constante de la opinión pública y de los medios de comunicación.

Sin embargo, gran parte de la población mexicana duda actualmente de la calidad de sus procesos electorales, cuestionan abiertamente su elevado costo y manifiestan públicamente reservas sobre la confiabilidad de sus resultados. Como lo veremos enseguida, dicha percepción no solamente está difundida entre los sectores más desinformados y despolitizados de la ciudadanía, sino que también es compartida por algunos segmentos de las élites políticas, económicas y culturales del país, incluyendo académicos e intelectuales con una considerable influencia como líderes de opinión. De ahí el carácter polarizado y polémico de los debates que se siguen dando sobre la confiabilidad y la legitimidad de las elecciones en México. ¿Cómo estudiar esta paradoja desde una perspectiva empírica?

II. Elecciones cada vez más competidas, plurales y precisas; pero cada vez más sospechosas, rechazadas e impugnadas

A diferencia de los comicios de fachada que suelen organizarse en la mayoría de los regímenes autoritarios, las elecciones *auténticas y democráticas*, cuando éstas funcionan eficientemente, no solamente proporcionan opciones efectivas a los ciudadanos, sino que fungen como verdaderas fábricas de legitimidad: permiten seleccionar a los gobernantes entre una pluralidad de aspirantes con proyectos e intereses encontrados; pero permiten despejar, sobre todo, a los candidatos perdedores. En efecto, el reconocimiento explícito de los ganadores por los derrotados resulta crucial para legitimar a los gobernantes, dotándolos de una amplia aprobación popular y del beneplácito de todas las fuerzas políticas contendientes.

A la luz de esta premisa elemental, las pasadas elecciones en México se desarrollaron en una forma contra-productiva. A pesar de contar con uno de los sistemas de organización y escrutinio electoral más costosos, sofisticados y transparentes del mundo —que garantiza contiendas cada vez más competidas, plurales y precisas—, una parte sustantiva de la sociedad mexicana pone abiertamente en duda la calidad de los procesos electorales y desconfía de sus resultados. Como botón de muestra, según una encuesta publicada por el periódico *Reforma* el 12 de julio de 2012:

> El 55 por ciento de los electores considera que las elecciones del 1 de julio fueron muy o algo limpias, aunque *40 por ciento cree que fueron muy o algo sucias*. En cuanto a la organización de las mismas, el 51 por ciento la califica favorablemente, pero *48 por ciento le da notas de regular o mal*... No obstante, el 55 por ciento dijo estar satisfecho con el resultado que arrojaron los comicios y 76 por ciento opina que López Obrador, quien ha tomado una postura de no reconocer dichos resultados, debería aceptarlos.[1]

[1] Moreno, Alejandro, "Encuesta Reforma: postelectoral. Deja dudas limpieza de los comicios, pero pide mayoría acatar resultados", *Reforma*, 12 julio de 2012 (énfasis añadido).

Esta desconfianza manifiesta hacia las elecciones no es nueva y tampoco resulta de consideraciones exclusivamente racionales, mucho menos de un conocimiento detallado de la forma como se organizan las elecciones por parte de las autoridades electorales. Tiene profundas raíces históricas, sobre las que volveremos a lo largo de esta investigación. También es alimentada por muchos medios de comunicación que, empezando con las mismas televisoras, se han dedicado a desacreditar al IFE desde la reforma electoral de 2007, responsabilizándolo de fallas que frecuentemente rebasan sus atribuciones legales.[2]

Pero los cuestionamientos más preocupantes no provienen de los medios, ni de la opinión pública, ni de la proporción de ciudadanos que dudan de la calidad de las elecciones. Provienen de las mismas élites y permean toda la clase política, lo que se traduce en un incremento inusitado de las impugnaciones y de los conflictos poselectorales, e incluso en el rechazo abierto de los resultados por algunos de los candidatos perdedores.

Eso sucedió, como es bien sabido, en las polémicas elecciones presidenciales de 2006, cuyo carácter extremadamente reñido (con una diferencia de solamente 0.56 puntos porcentuales entre los dos candidatos más votados), abrió una gran incertidumbre sobre la identidad del ganador, sobre el grado de precisión y sobre la confiabilidad misma de los resultados. Y lo mismo acaba de ocurrir de nuevo, durante las elecciones de julio de 2012 que, a pesar de saldarse por un margen de diferencia de 6.7 puntos porcentuales, fueron impugnadas nuevamente por la coalición Movimiento Progresista (MP).

Pero mientras que hace seis años, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y sus seguidores exigían, antes que nada, un recuento *voto por voto, casilla por casilla*, con el argumento de incrementar la certeza de los resultados de la elección, en esta ocasión el MP impugnó la constitucionalidad de los comicios, con base en la inequidad del proceso en su conjunto y las limitaciones a la misma libertad del voto de sendos millones de ciudadanos.

---

[2] Como lo señala José Woldenberg, la mala prensa de la que sufre el organismo electoral desde 2007 no se relaciona necesariamente con las reglas del juego político-electoral. Se inscribe en el marco de una batalla mucho más amplia por el control del mercado de las telecomunicaciones y de los medios masivos de comunicación, en la que se encontró enfrascado el IFE por las nuevas atribuciones que recibió tras las últimas reformas electorales en materia de tiempos de difusión y compra de propaganda. Comunicación personal durante el *Seminario sobre las elecciones de 2012*, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, el 9 de mayo de 2012.

Ciertamente, este cambio notable de enfoque estratégico no implica que se reconozca la confiablidad de los resultados. Todo lo contrario: en 2006, 20 377 casillas fueron atacadas formalmente ante los tribunales;[3] esta vez, los juicios de inconformidad impugnaron 82 493 casillas en la sola elección presidencial de 2012.[4] A éstas se agregaron 141 impugnaciones en las legislativas federales, mediante un número igual de juicios de inconformidad. En el último caso, las sentencias del tribunal tuvieron consecuencias en los resultados del distrito 06 del Estado de México, donde se anularon 13 casillas y cambió el ganador. En cuanto a la elección presidencial, en ésta también se recontaron 1125 casillas mediante sentencia interlocutoria y procedió la anulación de 524 casillas, pero ello no tuvo efectos sobre el resultado.[5]

A estos juicios federales de inconformidad se suman las impugnaciones registradas en las elecciones locales para gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Al respecto, nuestro seguimiento detectó al menos: 392 juicios de nulidad para la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional en el Distrito Federal; 19 recursos de impugnación (uno por distrito electoral local) de la elección de gobernador, 48 en contra de los resultados de presidencias municipales y 4 de diputados de mayoría relativa y representación proporcional en Yucatán; 17 juicios de inconformidad en contra de la elección de gobernador, 13 en contra de los resultados de presidencias municipales y 3 en contra de los resultados de diputados de mayoría relativa en Tabasco; así como 120 juicios de inconformidad que engloban tanto las elecciones de ayuntamientos y diputados de mayoría relativa y representación proporcional, así como 64 recursos de apelación en el Estado de México.[6]

Más preocupante aún: lo que se impugna centralmente, en el nuevo enfoque estratégico, ya no se limita a irregularidades precisas acaecidas durante la jornada electoral, el escrutinio de los votos o el cómputo distrital; se extiende y se generaliza hacia la calidad y la inequidad

[3] Se analizaron los 376 juicios de inconformidad en contra de los resultados de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 2006, para determinar el número de casillas que fueron impugnadas y anuladas.

[4] Boletín de Prensa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), publicado el 24 de agosto de 2012 *http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/resuelve-tepjf-la-totalidad-los-juicios-inconformidad-el-computo-distrital-la-eleccio*.

[5] *Idem.*

[6] Información Global al pie de la página del Tribunal Electoral del Estado de México, *www.teemmx.org.mx*.

del conjunto del proceso electoral. Al respecto, el contraste cualitativo entre las dos últimas impugnaciones presidenciales resulta revelador: mientras que en 2006, la Coalición por el Bien de Todos (CBT) solicitaba la reparación de irregularidades precisas relacionadas con el cómputo de los sufragios, en 2012 el juicio de inconformidad presentado por el MP exige directamente la anulación de toda la elección presidencial (como lo estipula el llamado *Decálogo* de Andrés Manuel López Obrador).

Sin embargo, pese a que dicho juicio de inconformidad se enfoque en una impugnación mucho más amplia de la inequidad de las elecciones para demostrar su invalidez constitucional, éste también cuestiona la certeza del escrutinio de los votos, asumiendo y sugiriendo que las incongruencias registradas en numerosas actas de casilla contribuyen a comprobar la irregularidad de los comicios presidenciales. De ahí la necesidad de analizar la calidad técnica de las pasadas elecciones.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

1. La calidad técnica de las elecciones bajo la lupa

Para evaluar la calidad técnica de las elecciones federales de 2012, resulta interesante partir de las cinco impugnaciones sustanciales que cuestionan la confiabilidad y certeza de sus resultados. Éstas forman parte de un conjunto mucho más extenso de quejas y agravios que integran el juicio de inconformidad presentado por el Movimiento Progresista, por lo que merecen ser recordadas puntualmente.

¿Por qué se registran diferencias importantes entre las listas nominales del PREP y del cómputo distrital?, ¿cuál es la magnitud, y cuáles son los efectos políticos concretos de las *votaciones atípicas* que se registran en ambas bases de datos?, ¿qué efectos tuvo el recuento realizado por el IFE de más de 78 000 casillas, sobre los resultados del cómputo distrital?, ¿cómo cuantificar y explicar las diferencias observadas entre los totales de votos en las elecciones para presidente, diputados y senadores?, y ¿hasta qué punto el incremento *anormal y sospechoso* de la lista nominal en las casillas rurales se conjuga con un comportamiento electoral atípico, tal y como se señala en el punto 10 del famoso *Decálogo* de AMLO?

Para abordar estos interrogantes, esta investigación parte de una cuidadosa exploración estadística de las distintas inconsistencias re-

gistradas en las 143 130 casillas instaladas, relacionándolas con otros indicadores de la calidad y competitividad de los comicios, y controlada por los conocidos efectos de las variables sociodemográficas y contextuales. Una vez analizadas estas cinco impugnaciones, procedemos a una evaluación más amplia de la calidad técnica de los comicios de 2012, para contrastarlos con la calidad de las otras siete elecciones organizadas por el IFE desde 1991.

Para ello, partimos de una distinción básica —pero fundamental— entre las *inconsistencias* y las *irregularidades* que suelen producirse en todo proceso electoral. Mientras que las primeras se relacionan frecuentemente con simples errores humanos por lo que su distribución y sus efectos suelen ser aleatorios, las segundas remiten a manipulaciones deliberadas y proscritas en vista de alterar los resultados por lo que su distribución sí puede revelar acciones concertadas y dolosas de fraude.

De ahí el interés de estudiar el conjunto de inconsistencias que se produjeron durante las elecciones de julio de 2012 en las 143 130 casillas electorales. ¿Cuán extendidas/excepcionales, y de qué naturaleza, fueron dichas incongruencias en estas últimas elecciones presidenciales?, ¿se limitaron éstas a ciertas regiones particulares, o caracterizaron el conjunto de entidades, distritos y municipios del país?, ¿se debieron todas las inconsistencias registradas a irregularidades y manipulaciones dolosas, o existen otros factores y elementos que permiten explicarlas?, ¿cuán importantes fueron los efectos político-electorales potenciales de las diversas inconsistencias, y de las posibles irregularidades?, y ¿qué revelan todos estos datos sobre la situación actual y sobre la evolución histórica de la calidad técnica de las elecciones en México?

En vistas de aportar elementos sólidos de respuesta, partimos de la identificación de inconsistencias *graves* (las casillas *zapato*, y aquellas en las que las tasas de participación rebasan el número total de ciudadanos inscritos en las listas nominales). Pero nos interesamos, también, en aquellos comportamientos electorales atípicos que pueden indicar eventuales irregularidades en el contexto particular de alguna sección electoral (tasas anormales de participación, cuasi unanimidad o hegemonía monopartidista, ausencia o exceso de votos anulados y/o determinantes, etcétera).

Acto seguido, relacionamos estas inconsistencias entre ellas, así como con otros indicadores complementarios que permiten controlar

los efectos de otros factores político-institucionales (magnitud demográfica de las casillas, alianzas totales o parciales, etcétera) y sociodemográficos (niveles de urbanización, dimensiones constitutivas del índice de desarrollo humano [analfabetismo, escolaridad, salud y bienestar socioeconómico], y tasas de hablantes de lenguas indígenas).

Finalmente, elaboramos una tipología sociológica y una geografía comprensiva de las inconsistencias y de los comportamientos atípicos, en vistas de identificar las regiones en las que se ubican/concentran aquellas casillas y secciones que rompen con las tendencias normales. Ello permite comprender cómo se relacionan las distintas inconsistencias entre ellas, en qué medida obedecen a configuraciones y patrones geográficos específicos (o si se distribuyen en una forma aleatoria), e identificar los territorios en los que se concentran los distintos tipos de comportamientos atípicos. También proporciona elementos tangibles basados en datos duros, sistemáticos y confiables, que pueden contribuir a clarificar algunas de las percepciones confusas de la opinión pública y a reducir la desconfianza difusa de amplios sectores de la ciudadanía.

2. De la incertidumbre de la contienda a la impugnación de los resultados

En la segunda parte de este informe, se completa el estudio de las inconsistencias electorales con el análisis cuantitativo y cualitativo del periodo previo a los comicios, de la jornada electoral, del cómputo distrital, de las impugnaciones, así como de las estrategias discursivas, mediáticas y jurídicas de los principales partidos y coaliciones. En su conjunto, estos elementos configuran los conflictos poselectorales y generan el contexto sociopolítico en el que serán elaboradas las sentencias, antes de ser emitidas por los tribunales. Con ello, se busca contribuir a evaluar la magnitud efectiva, la percepción social y el tratamiento mediático de los agravios poselectorales, así como la capacidad del sistema vigente de justicia para procesarlos en México.

¿Cuál es el papel de los partidos y qué impacto tienen sus estrategias político-electorales, discursivas, mediáticas y jurídicas de impugnación sobre la percepción pública y sobre la legitimidad social de las elecciones?, ¿cómo las instituciones del sistema de justicia asimilan, procesan y resuelven estos conflictos poselectorales en el marco de la

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

legislación vigente en la actualidad?, ¿cuenta dicho sistema con medios eficientes para procesar los agravios y las inconformidades poselectorales, y cómo se perciben las resoluciones que emite el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)?

Para indagar en estos interrogantes, partimos de la dinámica peculiar de la impugnación presidencial, ampliamente cubierta y comentada en los medios masivos de comunicación. Lejos de satisfacer a la parte litigante, el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue rechazado y cuestionado públicamente, mientras que AMLO declaró que no reconocería *un poder ilegítimo* surgido de la compra del voto y de numerosas violaciones a la ley.

Pero, ¿hasta qué punto la dinámica de la impugnación de la presidencial resulta única, y hasta qué punto no refleja un padrón más difundido y generalizado de conflicto poselectoral?, ¿se debe ésta simplemente a un liderazgo excéntrico y a un partido particular, o se inscribe más bien en una lógica más amplia y sistémica relacionada con los incentivos y las constricciones que forjan las estrategias de impugnación poselectoral?

Como lo mostramos en esta investigación, el énfasis excesivo que han puesto los analistas y los medios masivos de comunicación en la elección presidencial ha contribuido a ocultar el incremento generalizado de las impugnaciones y los conflictos poselectorales, que se observa tanto en las legislativas federales como en los comicios concomitantes para gobernadores, ayuntamientos y legisladores locales que se organizaron el mismo día en dieciséis entidades de la República. Para romper con la tentación de personalizar o de extrapolar la lógica particular del conflicto poselectoral presidencial, lo contrastamos con las dinámicas concomitantes de los diversos conflictos poselectorales que se produjeron en las legislativas federales, así como en algunos de los comicios locales.

Asimismo, analizamos de cerca cómo se fueron configurando y construyendo los distintos escenarios de reconocimiento, cuestionamiento e impugnación de los distintos resultados electorales: desde el contexto preelectoral (dudas abstractas y quejas/denuncias anticipadas); pasando por la misma secuencia de la jornada electoral (cómo se conocen, asumen y comunican los resultados, con base en qué instrumentos, quién se declara primero ganador, a qué horas, y qué hacen los perdedores respectivos: reconocen su derrota, se declaran ganadores ellos también, mantienen el silencio, dicen que *esperarán los resultados*

oficiales, como lo hizo AMLO); hasta las estrategias que acompañan la preparación de las impugnaciones y la descripción y cuantificación misma de las impugnaciones/juicios de inconformidad; así como, en los casos que ya existan, las sentencias que confirman/anulan los resultados (en ese caso, cuántas casillas se anulan y cuáles son).

El análisis del proceso mediante el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su sentencia (los argumentos esgrimidos primero por el IFE, luego por la Coalición Movimiento Progresista y finalmente por el tribunal mismo) y la estrategia mediática seguida por los actores, permitió analizar las características del marco jurídico que debía aplicarse en 2012 y el marco interpretativo que aplicó el Tribunal para fundar y motivar su veredicto. Este aspecto resulta relevante, no sólo por constituir un precedente jurídico para próximos procesos, sino por las lecciones que pudieran surgir en el marco de una reforma electoral en ciernes.

3. De la calidad de las elecciones a la calidad de los votos

Para terminar, tanto la evaluación de la calidad técnica de los comicios como el incremento del número y el alcance de las impugnaciones poselectorales obligan a reflexionar, no sólo sobre la calidad de la contienda, de las campañas y del conjunto del proceso electoral, sino sobre la calidad misma del voto y de los contenidos del comportamiento político-electoral. Tras la histórica alternancia presidencial del año 2000, en México se dio frecuentemente por sentado que el sufragio se practica siempre en condiciones idóneas, de perfecta libertad e igualdad.

Como lo ilustran las numerosas manifestaciones e impugnaciones poselectorales, esa percepción optimista se pone ahora radicalmente en duda. ¿Cuán libre e igualitario fue el voto de los mexicanos en 2012, y hasta qué punto su posible compra y coacción limitaron su ejercicio efectivo?, ¿qué efectos tuvieron los diversos hechos de violencia sobre las campañas y los procesos electorales, y hasta qué punto incidieron en los resultados en un contexto de creciente inseguridad?

Sin poder realizar un estudio exhaustivo de esta dimensión compleja del voto por limitaciones de tiempo y recursos, nuestra investigación exploratoria presenta finalmente algunos elementos empíricos, acompañados de reflexiones e hipótesis sobre las relaciones entre la

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

violencia y la política electoral, para interrogarse sobre las condiciones heterogéneas en que se ejerce el voto en una sociedad marcada por la desigualdad y la inseguridad. Porque si bien resulta prematuro afirmar que la violencia ya ha desbordado los espacios institucionales que garantizan las condiciones elementales del sufragio universal, también resulta patente que en algunas regiones, municipios y contextos específicos, ésta sí está teniendo efectos tangibles sobre la calidad del proceso electoral.

III. Principales hallazgos y conclusiones de la investigación

Sinteticemos ahora los principales hallazgos, y las conclusiones más relevantes de esta investigación. Ambos permiten esclarecer la paradoja mexicana, e invitan a abrir un debate plural y crítico sobre los alcances, las limitaciones y los desafíos pendientes del proceso de democratización electoral en México. Éste debe partir del reconocimiento de las mejoras sustantivas realizadas en materia de organización, pluralidad y competitividad de las elecciones, pero también tiene que abordar cuestiones más amplias y complejas que atañen a las condiciones materiales en las que se ejerce el voto en la actualidad, lo que obliga a interrogarse sobre la cuestión crucial de su percepción y legitimidad social.

1. Elecciones cada vez más precisas, plurales, competitivas y confiables

Desde 1991, tanto la cantidad y el perfil sociodemográfico, como la concentración geográfica, el sesgo político-electoral y el nivel de asociación entre los comportamientos atípicos que se registran en el nivel de las casillas/secciones han pasado de magnitudes y características que ponían en duda la calidad técnica de las elecciones en vastas regiones del país, a magnitudes y a características que sitúan los comicios federales de 2012 en un nivel radicalmente distinto, de pluralidad y competición generalizadas, y de elevada precisión y confiabilidad.

Ciertamente, persisten casillas con comportamientos anormales y sospechosos, e incluso algunos casos con patentes irregularidades: entre ellos, nueve casillas zapato y 88 casillas con tasas de participación superiores al 100% de los ciudadanos inscritos. Asimismo, algunas inconsistencias guardan claros sesgos político-partidistas y siguen beneficiando a los partidos que tienen mayor arraigo en las zonas más apartadas, donde escapan a la competencia plural y al control efectivo de representantes de partidos debidamente capacitados y motivados.

Para dar un botón de muestra, las prácticas corporativas de control, acarreo y coacción del voto persisten al menos en las 2712 casillas (1.9% del total) que todavía se encuentran bajo la férula de alguna fuerza *hegemónica* (es decir, con un solo partido político efectivo), y/o incluso *dominante* (en 282 casos, el partido más importante capta más del 90% de los votos válidos). En su mayoría, estas situaciones monopartidistas benefician a Enrique Peña Nieto (EPN), aunque en menor medida también a Andrés Manuel López Obrador, mientras que afectan negativamente a Josefina Vásquez Mota (JVM) y a Gabriel Quadri (GQ).

Sin embargo, en 2012 ningún partido tiene el monopolio de dichas prácticas, como también lo refleja la existencia de casillas *zapato* y/o *unánimes* que votan en una forma *disciplinada* y *cargada*, más frecuentemente por candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero también por candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido del Trabajo (PT) y del Movimiento Ciudadano (MC).[7] Ello depende, en buena medida, del tipo de implantación y de la estrategia de movilización que privilegian los distintos partidos en las distintas entidades y regiones del país, como lo ilustra la expansión reciente del PAN en algunas zonas rurales en las que nunca contó con militantes ni simpatizantes históricos, así como la existencia de sólidos bastiones rurales

[7] Para dar otro ejemplo preciso: cuatro de las nueve casillas *zapato* contienen de hecho un solo voto, y una más contiene cuatro votos en total; de las cuatro restantes, tres están *cargadas* a favor de Enrique Peña Nieto (con 47, 74 y 76 votos *unánimes*, respectivamente), y la otra a favor de Andrés Manuel López Obrador (pero ésta con 206 votos *unánimes*). En suma, la anulación del conjunto de estas nueve casillas *zapato* afectaría muy ligeramente a AMLO y a EPN (haciéndoles perder 208 y 203 votos respectivamente), haciendo pasar la ventaja de EPN sobre AMLO de 6.78749% a 6.78756% (+0.00007 puntos porcentuales).

que el PRD u otros partidos lograron arrebatar, en un pasado más o menos reciente, al partido tricolor.

En cuanto a la ventaja más amplia del PRI en las casillas rurales, ésta se debe en mayor medida a la debilidad y/o a la fragmentación de los otros partidos competidores en las zonas más marginadas del país, que a un arraigo propio comparable con el que éste contó durante el periodo autoritario. Ello se refleja en el declive histórico y en la debilidad relativa del tricolor en el nivel de las 143 413 votos. Al respecto, no hay que olvidar que, en 2012, EPN apenas captó 31.9% de los votos válidos a través de su propio partido, sumando más de 6 puntos porcentuales adicionales a través de sus aliados del PVEM. Cuando se suman los votos presidenciales del PRI con la mitad de los votos que le corresponden por concepto de su alianza con el PVEM, se llega a la siguiente distribución de frecuencias en el nivel de casillas.

Cuadro 1

%PRI_1991-D						percentiles							
Válidos	Perdidos	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo	1	5	25	50	75	90	95	99
87333	289	**63.7**	18.6	0.0	100.0	23.5	36.8	49.3	**62.5**	77.7	**90.4**	95.8	100.0
%PRI_2012-P						percentiles							
Válidos	Perdidos	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo	1	5	25	50	75	90	95	99
143413	926	**34.2**	11.4	0.0	100.0	12.6	18.0	26.1	**33.4**	40.7	**48.6**	54.4	**68.1**

En un contraste radical con la situación que imperaba en 1991 —cuando el tricolor controlaba al menos 62.5% del voto en la mitad de las 87 000 casillas— en 2012 el PRI apenas obtuvo una tercera parte de los sufragios válidos en la mitad de las 143 000 casillas. De hecho, sólo rebasó el 50% de los votos en una de cada doce casillas, mientras que ello todavía era el caso en tres de cada cuatro casillas en 1991. Pero sobre todo sus resultados hegemónicos se concentran, ahora, en menos de 2% del total de casillas, mientras que 21 años atrás ese era el caso en 30% de las casillas.

En otras palabras, el margen holgado de 21.3 puntos porcentuales con el que EPN aventajó a AMLO en las casillas rurales ya no se relaciona con una situación de partido hegemónico o dominante. Se debe a la combinación de la mayor resistencia del tricolor en el campo (que le permitió captar a EPN 47.2% del sufragio rural contra 25.9% a favor de López Obrador), con una concentración inversa del voto de AMLO en las casillas urbanas (donde este último se benefició de un impor-

tante efecto de arrastre y sumó 34% del sufragio, contra 37.2% a favor de Peña Nieto). Este efecto de arrastre tiene un perfil urbano y es particularmente palpable en las presidenciales, lo que indica que el voto cruzado se debe fundamentalmente a méritos propios de notabilidad personal de AMLO, que no generó la candidatura de EPN. En todo caso, no hay nada realmente atípico en ese tipo de comportamiento, al menos si uno se refiere al periodo histórico que se caracteriza por elecciones competitivas y plurales.

En suma, en 2012 el número de casillas con comportamientos atípicos es tan reducido que, incluso cuando resulta políticamente sesgado, apenas afecta el resultado electoral en su agregación nacional. En la situación que todavía imperaba en 1991, la hipotética anulación del conjunto de casillas con comportamientos monopartidistas hubiera modificado sustancialmente los resultados electorales en aquellas elecciones legislativas intermedias, al reducir el margen de victoria de 45.1% a 30.8% de los votos válidos (-14.3 puntos porcentuales). Este año, la anulación de las 2712 casillas que se mantuvieron bajo la hegemonía atípica de una sola fuerza política hubiera modificado, a su vez, el margen de victoria en 162 579 votos, reduciéndolo de 6.79% a 6.54% (-0.24 puntos porcentuales).

Cuadro 2

Elección 2012		EPN_Pr	AMLO_Pr	EPN-AMLO_Pr	JVM_Pr	GQT_Pr	Val_Pr	Nulos_Pr	Totales_Pr
Pluripartidistas	N	140,686	140,686	140,686	140,686	140,686	140,686	140,686	140,686
	Suma	18,850,087	15,682,881	3,167,206	12,720,385	1,145,110	48,398,463	1,218,120	49,637,295
	%	38.95	32.40	6.54	26.28	2.37	100		
Casillas Monopartidistas	N	2,712	2,712	2,712	2,712	2,712	2,712	2,712	2,712
	Suma	376,697	214,118	162,579	66,262	5,552	662,629	21,981	684,805
	%	56.85	32.31	24.54	10.00	0.84	100		
Total	N	143,398	143,398	143,398	143,398	143,398	143,398	143,398	143,398
	Suma	19,226,784	15,896,999	3,329,785	12,786,647	1,150,662	49,061,092	1,240,101	50,322,100
	%	39.19	32.40	6.79	26.06	2.35	100		
		EPN_Pr	AMLO_Pr	EPN-AMLO_Pr	JVM_Pr	GQT_Pr			
Efectos relativos de la anulación	%	-0.242	0.001	-0.243	0.220	0.021			

En efecto, de los 684 805 votos que hubieran sido anulados, 376 697 hubieran sido deducidos de los 19.2 millones de Enrique Peña Nieto, mientras que una parte sustancialmente menor (66 262 sufragios) hubieran sido deducidos de los 12.8 millones de votos captados por Josefina Vázquez Mota. Sin embargo, en la medida en la que AMLO registró porcentajes muy similares en estas casillas monopartidistas (32.3%) que en el resto del país (32.4%), la anulación también le hubiera costado 214 118 sufragios. En otras palabras, las pérdidas de

EPN (-0.24 puntos) se hubieran traducido en ganancias marginales en beneficio de JVM (+0.22 puntos) y de GQ (+0.02 puntos), pero prácticamente no hubieran afectado el porcentaje de AMLO (+0.001 puntos).

Al tratarse exactamente del mismo tipo de comportamiento atípico analizado en 1991, podemos establecer una comparación aproximativa entre ambas elecciones. En 2012, el efecto político-electoral potencial de las casillas monopartidistas sobre el margen de victoria fue 59 veces menos importante que 21 años atrás, al situarse alrededor de 0.24 puntos porcentuales (contra 14.3 puntos en 1991). Ello proporciona una buena idea de los avances sustantivos realizados en materia de pluralismo, competitividad, precisión y confiabilidad técnica de las elecciones mexicanas.

Este ejercicio hipotético invita, así, a matizar el efecto potencial de este tipo peculiar de posibles irregularidades, al menos cuando las elecciones se deciden por márgenes de victoria amplios (como fue el caso en las presidenciales de 2012). Sin embargo, también ilustra la importancia determinante que éstos todavía pueden llegar a tener en contiendas de elevada competitividad, en las que eventuales irregularidades sí pueden adquirir efectos determinantes. Y este tipo de situaciones es mucho más frecuente de lo que suele pensarse. No solamente se produjo, como fue menester, en las elecciones presidenciales de 2006. Hubiera podido producirse en los comicios presidenciales de 2000, si el efecto de arrastre generado por la candidatura de Vicente Fox no hubiera ampliado la diferencia cerrada que separó la Alianza por el Cambio del PRI en las legislativas concomitantes (ésta fue entonces de solamente 1.4 puntos porcentuales).

Sin ir tan lejos, la creciente fragmentación del sistema partidista tiene como consecuencia que este tipo de contiendas se haya vuelto cada vez más recurrente en México, como lo ilustra un número importante de elecciones recientes de nivel de gobernador, diputados y presidentes municipales. Tal fue el caso de las elecciones para gobernador de Chiapas en 2006 (cuando la diferencia registrada por el PREP se situaba en 0.22 puntos porcentuales), así como en las elecciones locales de Michoacán en 2011 (que fueron anuladas en Morelia, la capital del estado de Michoacán de Ocampo).

Considerando las tendencias estructurales del sistema de partidos mexicano, todo indica que este tipo de situaciones continuará incrementándose en los años por venir. En esta perspectiva, resulta funda-

mental seguir investigando con mayor profundidad y detenimiento las dimensiones oscuras y ocultas de las elecciones, cuyas inconsistencias bien pudieran transformarse en fuentes de conflicto e incertidumbre en otras contiendas reñidas con resultados estrechos. De hecho, durante los mismos comicios federales y locales que se celebraron en julio de 2012, esta situación se produjo en varios estados, distritos y municipios, desembocando en un número inusitado de conflictos poselectorales. De ahí el interés de analizar la dinámica que siguieron los distintos procesos de impugnación de las elecciones.

2. Entre la lucha por la defensa del voto y la construcción de la desconfianza para cuestionar la validez de las elecciones

Para empezar, se registró un incremento significativo en el número de recursos que se presentaron ante el TEPJF a lo largo de todo el proceso electoral 2011-2013. En particular, destaca el aumento del número de recursos de apelación que pasó de 97 en el año 2006, a 659 en el año 2012. Si bien este tipo de recurso apela fundamentalmente contra las decisiones del Consejo General del IFE, y no contra los acontecimientos de la jornada electoral, los números muestran una tendencia creciente de recurrir a las instancias jurisdiccionales para protestar contra las decisiones de la autoridad. En general, la investigación muestra que existió un esquema de impugnación no sólo de los acontecimientos del 1 de julio, sino desde que inició el proceso electoral en octubre de 2011.

En el caso de las impugnaciones contra los resultados electorales, los denominados juicios de inconformidad, el incremento en relación con 2006 es también significativo. Dichos juicios pasaron de 495 a 520, aunque con una particularidad: en la medida en que dichos juicios se refieren a los cómputos distritales, difícilmente su número podría ser muy superior a los 300 (dado que ese es el número de distritos que existen). Sin embargo, es ahí en donde se concentraron los principales cuestionamientos a la elección.

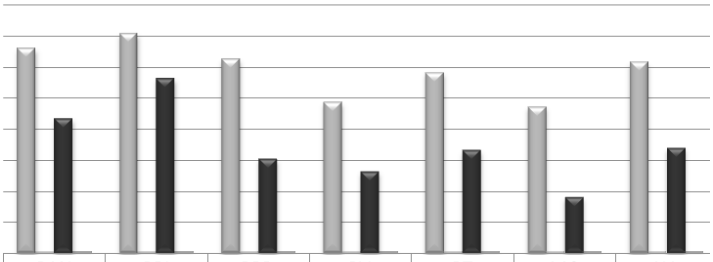
El trabajo también muestra la importancia de la presencia de representantes de los partidos políticos en las casillas durante la jornada electoral y la calidad de su participación. El siguiente cuadro ilustra

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

que, si bien todos los partidos registraron un alto número de representantes, el porcentaje de ellos que permaneció durante todo el día y firmó el acta correspondiente al finalizar la jornada electoral fue sustantivamente menor.

Cuadro 3

Registro y Firmas de los Representantes de los Partidos Políticos 2012.



	PAN	PRI	PRD	PV	PT	MC	NA
Registrados	132137	141773	125437	97298	116605	94569	123118
Porcentaje reg.	92.32	99.05	87.64	67.98	81.47	66.07	86.02
Firmaron	86807	112859	60663	52533	66481	35987	67928
Porcentaje firm.	60.65	78.85	42.38	36.7	46.45	25.14	47.46

Fuente: IFE: "Informe de liberación y puesta en marcha de los sistemas de observadores electorales, sesiones de consejo, ubicación de casillas, distribución de la documentación de materiales electorales , representación de partidos políticos generales y ante casillas, información de la jornada electoral, registro de actas y cómputos distritales 2011-2012."

Con todo, la presencia de representantes de partidos constituyó una importante garantía para vigilar el proceso de la organización de la elección. Esa es una de las razones por las cuales en 2012, el peso de la impugnación no se centró en los eventuales problemas que se presentaron en las casillas. Sin embargo, la Coalición MP no dejó de cuestionar algunas de las características de la jornada electoral, en particular por las discrepancias en algunos datos, que fueron mencionados anteriormente.

El análisis de la impugnación denominada *madre* interpuesta por la Coalición MP, y que correspondió al juicio JIN-359, muestra una importante diferencia en relación con 2006. En aquel año, el objetivo de la impugnación consistía en tratar de revertir el resultado de la elección. De ahí la campaña de comunicación centrada en el *voto por voto, casilla por casilla*. En el proceso electoral de 2012, el objetivo no

consistió en revisar el número de votos, sino en cuestionar la validez del conjunto de la elección con base en la falta de respeto a los principios constitucionales que garantizan la celebración de elecciones libres, *auténticas y democráticas*.

Por eso la dinámica de la impugnación requería de remontar los siguientes argumentos: 1) el tribunal tenía atribuciones suficientes para entrar al fondo de los temas, a pesar de que la ley establece que la nulidad es factible con base en causales explícitas en la ley, lo cual no era el caso; 2) la equidad en la contienda se había violado por la interferencia de los medios de comunicación en distintas partes del proceso electoral, incluso en la construcción de la candidatura del candidato ganador; 3) la inequidad también se había manifestado en la adquisición y en el uso de recursos económicos, mediante mecanismos que presuntamente violaron la ley, y 4) la libertad del sufragio se había violentado mediante la compra y la coacción de los ciudadanos a votar por el candidato del PRI y del PVEM.

A este tipo de impugnación correspondió un nuevo esquema de respuesta por parte del Tribunal Electoral. Resulta importante que el TEPJF dedicara las primeras 100 páginas a reiterar su carácter de tribunal constitucional y en consecuencia estuviera en facultades para entrar al fondo de los temas. Con esa base, desestimó todos los agravios pero sentó precedentes importantes en materia del valor de las pruebas que se presentan; el alcance de la libertad de expresión en las campañas y sobre el uso de los recursos por parte de los partidos.

Finalmente, resultó interesante observar que la dinámica de las impugnaciones en la elección federal no es propia ni de un partido político, ni de un candidato. Cuando se analizan las impugnaciones en los distintos niveles de elección (gobernador, legisladores federales y locales, ayuntamientos) y en las distintas entidades de la República que celebraron comicios locales, es factible observar cómo se reproducen los mismos esquemas y argumentos de quienes llegaron en segundo lugar en las preferencias electorales, independientemente de la distancia entre el primer y segundo lugar, de la orientación ideológica y/o de la adscripción partidista de los candidatos derrotados.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

3. Violencia, desigualdad e inseguridad versus democracia, libertad y equidad

Finalmente, las elecciones de 2012 se desarrollaron en un país convulsionado por la inseguridad y ante los temores de que ésta contaminara el proceso electoral. Afortunadamente, ninguna situación durante la jornada electoral pudo caracterizarse como un episodio de violencia político-electoral. Las autoridades lograron organizar el proceso de una forma ordenada, y ofrecieron resultados en tiempo y forma. Los candidatos electos también lograron ocupar sus cargos, y el cambio de gobierno ha tenido lugar sin contratiempos.

No obstante, en el marco temporal más amplio del conjunto del proceso electoral, sí se observaron algunos eventos que, aunque no fueron sancionados, causaron incertidumbre y desconfianza por parte de los votantes. Si a esto le sumamos el elevado nivel de violencia que, sin irrumpir directamente en la jornada electoral, también pudo haber incidido previa o posteriormente a ella, obtenemos una mezcla de situaciones en la que los actores políticos (partidos y candidatos), los medios de comunicación y otros grupos de intereses pueden haber influido en las elecciones de maneras no siempre legítimas. Un ejemplo fue la renuencia de ciertos actores a desistir de realizar actividades a todas luces ilegales en su afán por conquistar el poder político, movilizando recursos para su enriquecimiento personal o para otras actividades que se alejan de los propósitos democráticos.

En efecto, la crónica impunidad y la falta de castigo crean incentivos para infringir la ley, sin importar las repercusiones jurídicas y penales, permitiendo en algunas ocasiones la incidencia directa de la delincuencia organizada y el narcotráfico sobre el proceso político local. Mientras que las elecciones federales se realizaron sin mayores dificultades, algunos de los comicios que tuvieron lugar en las entidades federativas durante el mismo periodo sufrieron diversos hechos de violencia político-electoral, que restringieron las libertades en algunas partes del territorio. Ya sea a través de la compra o la coacción del voto, la extorsión, la amenaza o hasta el asesinato de varios candidatos y ediles en funciones, varias elecciones locales se desarrollaron en condiciones muy adversas, y ello afectó la calidad de la democracia en nuestro país.

Los órganos competentes procedieron a revisar el proceso electoral federal, y hasta la fecha no encontraron irregularidades mayores. Pero queda pendiente la denuncia de la compra de votos por medio de esquemas de tarjetas para comprar bienes (Monex y otras), que solamente será resuelta en enero de 2013, cuando las autoridades electas ya estén en funciones y sólo quede la opción de multarlas por eventuales actos que hubiesen alterado los resultados, minando por ende la legitimidad del proceso electoral.

El comportamiento de los partidos y de sus líderes frente a este tipo de casos refleja un escaso compromiso democrático. A través de sus representantes y legisladores, éstos son los creadores del andamiaje jurídico e institucional que regula los procesos electorales y, al mismo tiempo, son los que pueden violar las leyes electorales impunemente. En México, existe la costumbre de evadir la ley, ya sea vía el camuflaje de las acciones ilícitas o bien, a través de argumentos legaloides con los que se busca escapar de las sanciones legales.

Pero las actividades ilegales no son realizadas exclusivamente por bandas criminales, ni por partidos políticos. Otro tema importante en este proceso electoral fue la actuación de los medios de comunicación que, como lo creen amplios sectores descontentos, impusieron sus intereses y distorsionaron la calidad de la información durante las campañas electorales. Varios estudios ofrecen evidencias parciales al respecto, por lo que el papel de los medios en la construcción de una democracia más transparente e igualitaria quedará pendiente para futuras investigaciones.

Otro tema igualmente complejo es la denuncia sobre el uso y abuso de las encuestas. Este año, éstas fueron criticadas duramente por supuestas manipulaciones que, se aduce, limitaron la competitividad del proceso electoral. Ciertamente, la regulación del IFE ha mejorado notoriamente, pero sigue siendo insuficiente para generar legitimidad. El hecho que no se encontraran irregularidades en ninguna de las denuncias no significa que no existieran bases para realizar una investigación más profunda. Es entendible que el IFE cuente con capacidades institucionales limitadas (no obstante que la última reforma electoral le confirió más competencias) para resolver todas las supuestas irregularidades. Pero también se puede pensar que es posible revisar con más cuidado los agravios y otras posibles irregularidades denunciadas por la prensa y la ciudadanía.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

Un caso incluso aún más complicado por estudiar es el clientelismo político, concepto en el que es difícil hallar un consenso sobre su significado, pero una práctica persistente que permea la política de nuestro país. En México, los dispositivos de intercambio clientelar escapan generalmente de la regulación jurídica, a menos de que trasciendan hacia otras actividades como el tráfico de influencias, el desvío de recursos públicos, la compra de votos, la corrupción, o el abuso de poder. Sin embargo, por estar fundamentados en relaciones asimétricas que instrumentalizan las necesidades de muchas personas (sin importar su posición económica), éstos atentan contra la igualdad y la libertad de los ciudadanos para elegir a sus representantes.

El clientelismo puede analizarse como una interfase entre actividades electorales y otras coercitivas, no democráticas e ilegales. Así podemos clasificar actos de favoritismo, compra de votos, reparto de bienes y servicios que, de hecho, es obligación de los gobiernos otorgar, promesas a cambio de favores, o condicionamientos de los servicios públicos para favorecer a un candidato o partido. Pero aunque la compra de votos está tipificada como delito electoral, muchas de sus modalidades escapan de las sanciones previstas en la ley, ya sea porque no es fácil comprobarlas o bien porque se disfrazan con la implementación de programas sociales.

Según un estudio de Alianza Cívica, hasta el 28.4% de los ciudadanos estuvieron expuestos a alguna forma de compra o coacción del voto en las elecciones de 2012. De acuerdo con la asociación civil, la alianza Compromiso por México (PRI-PVEM) fue el actor mayormente beneficiado por estas prácticas, abarcando el 71% de los casos reportados por la organización civil. A su vez, para la Misión de Expertos Electorales (MEE) de la Unión Europea la actuación del IFE fue tibia ante las denuncias de compra y coacción de voto, calificándola incluso como "abiertamente conservadora y como una oportunidad perdida para emitir una señal de desaprobación hacia este tipo de prácticas".[8]

La pregunta que surge es por qué persisten, y cómo se reproducen las prácticas clientelares a lo largo del tiempo. A nivel local, estas son perpetuadas por gobernadores y presidentes municipales, quie-

[8] Tal como puede apreciarse en el Informe Final, Elecciones generales 1 de julio de 2012, en *http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Octubre/InfMEuro/InfMEuro.pdf consultada en diciembre 2012.*

nes operan electoralmente a favor de sus partidos a través de la implementación de programas públicos, como una forma de compra de voto cuasi institucionalizada. En ocasiones, los jueces han encontrado conductas ilícitas que alteran los procesos electorales, pero las consideran mínimas o no encuentran culpables; incluso, cuando los hay, se carece de medios para *castigarlos*. Así, el hecho que los partidos políticos o los candidatos rompan las reglas del juego, no produce sanciones sustantivas, como la persecución legal o la pérdida del registro, ni la anulación de la elección. En la mayoría de los casos éstos simplemente son multados, lo cual es pagado con recursos públicos. En otras palabras, son los contribuyentes los que terminan pagando por las irregularidades, ya que la élite político-partidaria mexicana no parece estar dispuesta a implantar un Estado de derecho que la constriña efectivamente.

Para terminar, la preocupación principal en materia de construcción democrática continúa siendo la inequidad, que limita la participación libre, igualitaria y abierta de la ciudadanía. Hoy en día, en el contexto de la pluralidad política y los gobiernos divididos, el problema fundamental consiste en regular a la multiplicidad de actores que, en su búsqueda por el poder, están dispuestos a infringir la normatividad electoral e incluso a romper con los esquemas elementales de una contienda democrática.

En suma, la democracia mexicana todavía enfrenta numerosas limitaciones y dificultades para su consolidación, y ello se refleja inevitablemente en su frágil y deficiente legitimidad ciudadana.

IV. Fuentes de consulta

Boletín de Prensa del TEPJF, publicado el 24 de agosto de 2012 *http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/resuelve-tepjf-la-totalidad-los-juicios-inconformidad-el-computo-distrital-la-eleccio, consultada en diciembre 2012.*

Instituto Federal Electoral (IFE), Resultados electorales oficiales de 1991-2012, *http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/ consultada en diciembre 2012.*

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 369-392

Moreno, Alejandro, "Encuesta Reforma: Postelectoral. Deja dudas limpieza de los comicios, pero pide mayoría acatar resultados", *Reforma*, 12 julio de 2012.

Sonnleitner, Willibald, Alvarado, Arturo y Sánchez, Arturo (coords.), *¿Inconsistencias, o irregularidades? La calidad de las elecciones de 2012 a la luz de la estadística y geografía de los resultados, así como de la dinámica de las impugnaciones y conflictos (post-)electorales*, Informe final del proyecto de observación electoral de El Colegio de México, México, El Colegio de México, 26 de octubre de 2012.

Tribunal Electoral del Estado de México, *www.teemx.org.mx, consultada en diciembre 2012.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *http://www.trife.gob.mx/, consultada en diciembre 2012.*

Woldenberg, José, comunicación personal durante el *Seminario sobre las elecciones de 2012*, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas en la UNAM, el 9 de mayo de 2012.

El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal

Citlali **Villafranco Robles***
Luis Eduardo **Medina Torres****

Sumario:

I. Introducción
II. Consideraciones metodológicas
III. Hallazgos centrales
IV. El modelo de comunicación política: aplicación de la justicia electoral
V. Propuestas para posibles reformas al régimen electoral
VI. Fuentes consultadas

* Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; posdoctora en el Posgrado de Estudios Sociales, en la línea de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

** Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con licencia al cargo; miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

D. R. © 2013. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012,
núm. 4, pp. 393-407, México, D. F.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 393-407

Resumen:

El presente trabajo aborda aspectos de la reforma electoral de 1997, así como sobre su aplicación y las dificultades presentadas en las elecciones de 2006, para de esta manera llegar a la reforma de 2007, con la cual se hizo frente a la elección presidencial de 2012.

El punto medular de esta investigación versa en el modelo de comunicación política y los derechos en disputa, como lo son: libertad de expresión y de información, de tal suerte que se analizan el desenvolvimiento de las autoridades al ponderar dichos derechos y el sentido de sus resoluciones.

Se encuentra dividida en tres partes, aborda aspectos metodológicos, los resultados en opinión de los autores sobre la aplicación del modelo de comunicación política, para finalizar con un apartado de propuestas.

Palabras clave: autoridades electorales, modelo de comunicación política, derecho a la información, libertad de expresión, justicia electoral, propaganda.

I. Introducción

Con la reforma electoral de 1997 el país dio paso a la alternancia política. Un avance extraordinario consistió en la construcción de una institucionalidad democrática que permitiera la sustitución del partido de Estado y reconociera plenamente la existencia de un sistema de partidos. Sin embargo, en 2006 esta reforma mostró límites importantes que provocaron que el resultado de la elección presidencial fuera cuestionado por una parte significativa de la ciudadanía.

En el centro de este cuestionamiento estaba el peso indebido ganado por las televisoras privadas, como resultado de un modelo de comunicación político-electoral en el que los partidos libremente contrataban tiempo en radio y televisión, con la restricción relativa de los recursos presupuestales y los topes de gasto en las campañas. Las televisoras, por su parte, de común acuerdo con la autoridad electoral establecían los precios máximos por los tiempos de transmisión, pero se reservaban los descuentos aplicables. Consecuentemente, sus preferencias políticas se traducían en precios diferenciales para los distintos partidos y candidatos.

La crisis de 2006 dio lugar a una nueva reforma constitucional, publicada en 2007, en la que se modificó sustancialmente el modelo de comunicación política en el proceso electoral. Al prohibirse la contratación directa de tiempo en radio y televisión y resolver que los únicos espacios disponibles serían los administrados por el Instituto Federal Electoral (IFE), el Legislativo decidió privilegiar el derecho a la información sobre la libertad de expresión que tutelaba prioritariamente la legislación de 1997.

La aplicación de la nueva normatividad electoral, desde su inicio, estuvo marcada por cuestionamientos centrados precisamente en este dilema entre derechos. Su primera prueba, las elecciones intermedias de 2009, mostraron dificultades de aplicación y diferencias de interpretación del modelo de comunicación diseñado por el legislador. La prueba mayor era, por supuesto, la elección presidencial de 2012.

Investigar estas dificultades en todo el proceso electoral de 2011-2012 resultaba de enorme importancia. A continuación se presentan los resultados de la investigación sobre la aplicación del nuevo modelo de comunicación política y de las distintas interpretaciones vertidas

por las autoridades electorales, el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El orden de presentación de estos resultados es el siguiente: en la primera parte se ofrecen las consideraciones metodológicas, las preguntas y las hipótesis fundamentales con las que se trabajó; la segunda parte presenta los hallazgos centrales del trabajo; en la tercera parte se ofrece una apreciación global de la aplicación de la justicia electoral en relación con el modelo de comunicación; finalmente, se plantean algunas propuestas para posibles reformas del régimen electoral en las áreas revisadas.

II. Consideraciones metodológicas

Para desarrollar esta investigación, decidimos centrarnos en los alcances y límites de la aplicación de la reforma electoral en lo correspondiente a los medios de comunicación, consecuentemente, definimos revisar los acuerdos y resoluciones del IFE en el periodo que comprende de octubre de 2011 a septiembre de 2012, en lo que correspondiera a procedimientos administrativos y sanciones relativas a la difusión de propaganda en medios de comunicación.

Como estas determinaciones de la autoridad administrativa pueden ser impugnadas ante las salas del TEPJF, incorporamos al análisis las sentencias de ese órgano jurisdiccional relacionadas con los medios de comunicación, ya fueran de ámbito nacional o local.

En un primer análisis, se revisaron todos los acuerdos y resoluciones emitidas por el IFE en el periodo de estudio, así como todas las sentencias del TEPJF. Por razones metodológicas, fueron seleccionados solamente los documentos correspondientes al modelo de comunicación política, de modo tal que temas como el rebase de topes de gastos de campaña, el uso publicitario de las encuestas o los delitos electorales, se abordan indirectamente en la investigación por no ser su objeto de estudio.

Los cortes metodológicos señalados, explican que en este trabajo no se revisen los resultados electorales, salvo cuando es necesario hacer alguna referencia o remisión puntual a los votos, como sucedió con la sentencia que resolvió la impugnación general de la elección presidencial (SUP-JIN-359/2012). Por las mismas razones, tampoco se analizan los casos de investigaciones por delitos electorales o por

faltas administrativas, salvo cuando hayan estado relacionadas directamente con los medios de comunicación.

Para contar con un análisis completo de estas interpretaciones de la legislación emitida por el Poder Legislativo, incluimos todas las fases del proceso electoral. Por esto, el periodo de investigación que inicialmente comprendería doce meses, fue reducido a once ya que el proceso federal concluyó el 31 de agosto de 2012 con la calificación de la elección presidencial. La cobertura geográfica observada fue todo el país, ya que las impugnaciones se presentan en los 300 consejos distritales del IFE, en sus 32 consejos locales, en el Consejo General, así como en las cinco salas regionales o en la Sala Superior del TEPJF.

Para delimitar el universo observable, estipulamos una serie de variables que permitieron discriminar los documentos (acuerdos, resoluciones o sentencias) que correspondieran al objeto de estudio, es decir, al modelo de comunicación política y las interpretaciones que realizaron las autoridades electorales. Además, fijamos nuestra atención en los casos en que hubo discrepancia entre el IFE y el TEPJF, ya fuera por el criterio de aplicación o por el derecho que debería ser tutelado en el caso impugnado.

La sistematización está contenida en una base de registros que contemplan las variables indicadas en el proyecto; de las que destacan:

- Clave, que referencia acuerdos y resoluciones con sentencias.
- Resumen de los votos, que informa las consideraciones y el resultado de acuerdos, resoluciones y sentencias.
- Votos particulares, que revela algún disenso en las votaciones de consejeros y magistrados.
- Derecho garantizado, que ubica acuerdos, resoluciones y sentencias que tutelan la libertad de expresión o el derecho a la información.
- Contradicción de criterios, que se refiere a las diferencias entre las dos autoridades electorales acerca de algún litigio en concreto, lo que permitió construir el evaluador del modelo de comunicación política.

Con la investigación pretendimos dar respuesta a dos preguntas centrales: ¿cómo se aplicó el modelo de comunicación política por las autoridades electorales nacionales?, y ¿cómo interpretaron esas autoridades las regulaciones contenidas en la legislación electoral a la luz

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 393-407

de sus resoluciones, ya fueran de carácter administrativo o de orden jurisdiccional.

La hipótesis central de la investigación fue que las autoridades electorales, en un ejercicio de interpretación y de adecuación, han modificado al modelo de comunicación política.

III. Hallazgos centrales

La respuesta a las preguntas "¿cómo interpretan y aplican el modelo de comunicación política los órganos electorales federales?" y "¿existen contradicciones entre los criterios de interpretación del IFE y del TEPJF?" influyeron para que el modelo de comunicación política decidido por los legisladores en 2008 fuera modificado por las autoridades electorales, quienes interpretaron y armonizaron las disposiciones legales.

En ese ejercicio interpretativo, las autoridades tuvieron que tomar una decisión acerca de la salvaguarda de derechos fundamentales, y en este sentido hubo una preocupación mayor por la libertad de expresión. Un segundo hallazgo consiste en el acuerdo que existió entre ambas autoridades en la mayoría de los casos.

Es de resaltar que, en un ejercicio dialógico, pareciera que los órganos electorales nacionales tomaron una decisión acerca del bien jurídico por tutelar, esto es, la libertad de expresión; empero, la legislación electoral estipuló en la reforma de 2007-2008 que la equidad en la contienda y el derecho a la información eran los propósitos a conseguir, debido a las intervenciones de actores no electorales en los comicios presidenciales de 2006.

Tutelar el principio y derecho que comentamos fue el propósito de la reforma electoral más reciente, el problema es que con un ejercicio interpretativo como el realizado en los comicios federales de 2012, las autoridades electorales transformaron de manera notable el modelo de comunicación política, estableciendo uno menos restrictivo que el planteado en la legislación electoral.

En el periodo de análisis ambas instancias federales emitieron 456 acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los medios de comunicación. El IFE concentró el 70% de ellos, con 318 acuerdos y

resoluciones, mientras que el TEPJF emitió el 30% del total con 138 sentencias.

Un aspecto relevante de estas determinaciones es que el 49% fueron favorables a la libertad de expresión, en tanto que el 43% lo fueron al derecho a la información.

Tabla 1. Derecho garantizado

Derecho garantizado	*Número*	*Porcentaje*
Derecho a la información	198	43.42
Libertad de expresión	224	49.12
No aplica	34	7.46
Total	456	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

La preocupación de las autoridades electorales por tutelar la libertad de expresión resulta más relevante cuando en las quejas se involucra a los medios de comunicación, por ejemplo, la sentencia del TEPJF del 1 de marzo de 2012 con la que confirmó el acuerdo del IFE que tuvo por infundado el procedimiento especial sancionador contra Enrique Peña Nieto, quien en su carácter de aspirante y precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, participó en diversos actos públicos que fueron reseñados en notas informativas, periodísticas o noticiosas emitidas a través de prensa escrita, Internet y televisión. La Sala argumentó que los medios de comunicación que dieron a conocer dichos hechos únicamente estaban cumpliendo su deber de informar con la debida capacidad de presentar cualquier suceso (SUP-RAP-041/2012).

Lo anterior es uno de los hallazgos importantes de nuestra investigación. El modelo definido por el legislador contemplaba una mayor protección del derecho a la información, mientras que la interpretación y aplicación del órgano administrativo y del órgano jurisdiccional protegía la libertad de expresión. Esta conclusión sobre la redefinición del modelo de comunicación adquiere mayor solidez cuando se toma en cuenta que el 88% de las resoluciones fueron votadas por unanimidad.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 393-407

La elección sobre la que se realizan el mayor número de demandas es, por supuesto, la elección presidencial con el 59% de las quejas, en tanto que las elecciones para gobernadores y Congresos estatales ocupan el segundo lugar con el 16% de los casos.

Tabla 2. Tipo de elección

Tipo de elección	*Número*	*Porcentaje*
Presidencial	267	58.55
Senadores	23	5.04
Diputados	58	12.72
Estatal	72	15.79
Municipal	3	0.66
No aplica	33	7.24
Total	456	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

Los medios de comunicación fueron los grandes protagonistas de las demandas por la propaganda que se difundió en radio y televisión con el 59%.

Tabla 3. Tipo de medio de comunicación

Tipo de medio de comunicación	*Número*	*Porcentaje*
Alternativo	45	9.87
Impreso	64	14.04
Radio y TV	164	35.96
Radio	44	9.65
Televisión	61	13.38
Varios	59	12.94
No aplica	19	4.17
Total	456	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

En cuanto al tipo de acto demandado, los reclamos se concentran en la propaganda electoral con el 59% de los casos, es decir, en los mensajes o información en que se presenta un partido o candidato y se pide el voto. Un dato relevante es que el 22% de los reclamos son por propaganda gubernamental, lo que habla de la intervención de los gobiernos de los diferentes niveles alterando las condiciones de competencia. La propaganda política apenas alcanza un 11%, lo que muestra que en este ámbito las restricciones han sido respetadas, aunque ha habido casos polémicos de deportistas, artistas o comunicadores.

Tabla 4. Tipo de propaganda

Tipo de propaganda	*Número*	*Porcentaje*
Electoral	268	58.77
Gubernamental	100	21.93
Politico	61	13.38
No aplica	27	5.92
Total	456	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

Los mayores demandantes son los partidos políticos, quienes interpusieron el 66% de las impugnaciones y el mayor quejoso fue el PRI, quien en el pasado proceso electoral interpuso el 24% de las quejas.

La característica de nuestro sistema electoral, que tiene como protagonistas a los partidos políticos, explica que sean éstos los que más demandan y también los más demandados, y en este tenor, durante el proceso electoral federal de 2012 el partido político más demandado fue Acción Nacional, quien concentró el 10% de las demandas.

Encontramos que de las 138 sentencias emitidas por el TEPJF, en el 62% de los casos confirmaron las resoluciones del IFE y en 7% las modificaron. De este modo, en casi el 70% de las sentencias el Tribunal Electoral y el IFE aplicaron los mismos criterios. En el 30% restante el TEPJF revocó las resoluciones del IFE.

Tabla 5. Sentido de las sentencias respecto a los acuerdos y las resoluciones del IFE

Sentido de las sentencias	*Número*	*Porcentaje*
Confirma	86	62.32
Modifica	9	6.52
Multa	0	0.00
Revoca	41	29.71
No aplica	2	1.45
Total	138	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

Uno de los obstáculos del actual modelo de comunicación política es su aplicación, pues es un modelo que limita el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, en tanto que estos actores de interés público, están altamente interesados en ocupar espacios en los medios. El modelo también restringe la participación de actores económicos y particulares, quienes de igual forma tienen interés en intervenir en los procesos electorales, básicamente durante los periodos de campañas

Para incentivar el cumplimiento de la norma se requieren sanciones muy altas; sin embargo, es justamente en la aplicación de los castigos donde se encuentra una de las principales debilidades de las autoridades electorales federales pues solamente en el 11% de los casos impusieron una multa, mientras que en el 5% impusieron una amonestación.

Tabla 6. Tipo de sanción aplicada

Tipo de sanción	*Número*	*Porcentaje*
Amonestación	23	5.04
Confirma	86	18.86
Modifica	9	1.97
Multa	49	10.75
Revoca	41	8.99
No aplica	248	54.39
Total	456	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

La interpretación que realizaron las autoridades electorales en materia de medios de comunicación fue el resultado de un esfuerzo de ponderación y adecuación. Sin embargo, las divergencias principales se advierten en el alcance y sentido de las restricciones, ya que al interpretar el régimen jurídico se privilegió el derecho a la información o la libertad de expresión.

Tales diferendos significan, además, el establecimiento de precedentes que serán aplicados en ocasiones posteriores y revelan el comportamiento de los partidos que cuando impugnaban exigían una aplicación estricta, mientras que si eran demandados pedían una aplicación laxa de la ley.

IV. El modelo de comunicación política: aplicación de la justicia electoral

Previo al proceso electoral de 2011-2012 hubo modificaciones constitucionales y legales que dieron nuevas atribuciones a las autoridades electorales. En el caso del IFE se incorporó un procedimiento especial sancionador (PES), para el dictado de medidas cautelares, y en el ámbito procesal se ampliaron los sujetos obligados, además, se incorporó a los ciudadanos como posibles demandantes de los recursos de apelación, particularmente por el tema de las posibles violaciones al régimen electoral.

Con estas nuevas disposiciones, las dos autoridades federales en la arena electoral tuvieron que hacer frente a procedimientos administrativos y a procesos jurisdiccionales por lo que fueron adecuando las normas electorales contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

En términos de justicia electoral, las sentencias derivadas de los recursos de apelación en la órbita federal, así como los juicios de revisión constitucional terminaron en la esfera de las salas del TEPJF durante el proceso electoral federal reciente (octubre de 2011 a agosto de 2012), fueron 138 relativas al tema de medios de comunicación, mensajes de propaganda electoral, de propaganda gubernamental y de comunicación política.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 393-407

Los datos de la tabla 4 arrojan que, además de los conflictos entre los partidos por propaganda en las elecciones, también existen intentos de intervención de los diversos órdenes de gobierno y se suman a ello, los casos de ciudadanos por propaganda política en elecciones.

De las 138 sentencias, 86 resoluciones confirmaron los acuerdos y las determinaciones del IFE; 41 sentencias revocaron sus resoluciones y 9 las modificaron. Buena parte de las revocaciones estuvieron relacionadas con la individualización de la sanción.

Si bien la mayoría de acuerdos y resoluciones del IFE fueron confirmadas, también es cierto que, en lo relativo a las sanciones y a la interpretación de derechos fundamentales, existe un conflicto de perspectivas entre las dos autoridades electorales como se muestra a continuación.

Tabla 7. Criterios sobre libertad de expresión y derecho a la información del TEPJF

Derecho garantizado	*Número*	*Porcentaje*
Derecho a la Información	73	52.90%
Libertad de Expresión	65	47.10%
Total	138	100.00%

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos electoral PNUD-UACM.

De las 138 sentencias del TEPJF, en 65% de los casos avaló criterios relativos a la libertad de expresión, mientras que en 73% sostuvo el criterio de derecho a la información. El punto es que el modelo de comunicación política incorpora restricciones a favor del derecho a la información, por lo que su protección debió ser más amplia.

Respecto a las votaciones de los magistrados electorales, cabe decir que 122 casos fueron resueltos por unanimidad, mientras que en 16 sentencias hubo diferendo entre los magistrados, y se resolvieron por mitad, es decir, hacia la protección del derecho a la información o bien, de la libertad de expresión, lo que es consistente con los datos agregados del total de sentencias en el periodo estudiado (52.90% frente a 47.10%, véase tabla 7).

Los datos iniciales de la investigación muestran que hay una discusión institucional en la orientación y la interpretación del modelo de comunicación, ya que han existido disensiones entre los aplicadores de las normas.

Estos mismos datos respaldan de manera inicial la hipótesis central de la investigación en el sentido de que las autoridades electorales han modificado con sus interpretaciones el modelo de comunicación política, lo que ha generado más dificultades en relación con los problemas que han intentado resolver.

Nuestro propósito fue revisar hasta qué punto las interpretaciones modificaron el modelo de comunicación. La principal conclusión de nuestro trabajo es que, del universo de registros estudiados podemos desprender que ha existido una tendencia favorable a la aplicación de reglas comunes entre el IFE y el TEPJF, la que se aleja del modelo diseñado por el legislador —que privilegiaba el derecho a la información—.

Una segunda conclusión deriva del periodo de análisis, en el cual se presentaron casos que sometieron a prueba el modelo de comunicación y evidenciaron la baja cooperación y cumplimiento de las normas por parte de los protagonistas del proceso electoral, así como de los funcionarios públicos que realizaron propaganda gubernamental.

Los partidos políticos mostraron poco interés en cumplir las normas en materia de medios de comunicación, y por el contrario buscaron oportunidades para esquivarlas. Este desapego hacia la norma no se resuelve con nuevos reglamentos, porque en materia de medios de comunicación estamos sobrerreglamentados, se trata de un problema que deriva del comportamiento de los actores y sólo se resolverá modificando su conducta.

V. Propuestas para posibles reformas al régimen electoral

El modelo de comunicación política establecido en la reforma electoral de 2007-2008, presenta algunos problemas de aplicación que fueron detectados con la investigación realizada. A continuación se enuncian algunos caminos para discutir su posible solución:

Es propicio alentar el régimen sancionador hacia una posible legislación de partidos políticos diversa a la ley electoral, puesto que

esa norma comprendería un catálogo completo de sanciones que hoy en día se localizan en los reglamentos del IFE y otros en el código electoral. Es decir, habría una condensación de faltas administrativas, sanciones y aplicabilidad con un solo criterio.

De lo anterior se desprende la incorporación de elementos regulatorios en ámbitos diversos a la materia electoral, es decir, propiciar que algunos preceptos se instituyan en otros marcos regulatorios para incentivar que los partidos políticos u otros actores asuman con seriedad y responsabilidad el régimen legal.

En este sentido, también es imperante homologar el marco regulatorio tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objetivo de que los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación atiendan con seriedad y responsabilidad las sanciones que en materia electoral se les imputen. En este mismo orden, hacer competente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la aplicación de sanciones relativas a la materia electoral.

Es indispensable definir con precisión en la legislación electoral los alcances de dos derechos fundamentales: libertad de expresión y acceso a la información pública, a efecto de que los actores involucrados no aprovechen los espacios de indefinición.

Es necesario discutir la reglamentación, en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, tanto en el ámbito federal como a nivel de las entidades federativas, y de sanciones y prohibiciones relativas al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concernientes a la prohibición de transmitir publicidad gubernamental en procesos electorales, así como sobre la propaganda personalizada.

Es conveniente perfeccionar la instrumentación de mecanismos de control por parte de la autoridad electoral, que permitan verificar que no existe compra de publicidad disfrazada por parte de sujetos que prohíbe la ley.

VI. Fuentes consultadas

Base de datos del proyecto PNUD-UACM.

Sentencia SUP-RAP-041/2012. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Elec-

toral. Disponible en *www.te.gob.mx*, consultada el 10 de diciembre del 2012.

Sentencia SUP-JIN-359/2012. Actor: Coalición Movimiento Progresista. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en *www.te.gob.mx*, consultada el 5 de diciembre del 2012.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, pp. 393-407

Normas Editoriales

Sólo se publicarán trabajos originales e inéditos. El idioma oficial de la revista es el español. Los artículos que estén escritos en inglés, francés, italiano o portugués se publicarán en esos mismos idiomas. Se consideran inéditos aquellos que ya hayan sido publicados en los anteriores u otros idiomas y se traduzcan por primera vez al español.

Los trabajos deberán entregarse impresos y en versión electrónica. Los primeros deberán estar impresos en láser, escritos a doble espacio, con tamaño de letra 12 puntos y capturados en el procesador de textos *Word for Windows*. Los segundos deberán enviarse por correo electrónico a *rmde@unam.mx* o *revistaelectoraldelaunam@gmail.com*, indicando en todo tiempo cuándo fue enviada la versión impresa.

La extensión de los trabajos no podrá ser mayor a 30 páginas tratándose de artículos; 20 páginas en coyuntura, gestión electoral, estudios legislativos y jurisprudenciales, y 10 páginas en el caso de reseñas bibliográficas.

Cada trabajo deberá ir acompañado de lo siguiente: *a*) un resumen en el idioma en que se presenta de no más de 200 palabras; *b*) un resumen en inglés de no más de 200 palabras: *c*) la traducción al inglés del título; *d*) las palabras clave que identifiquen el contenido del artículo en el idioma original y en inglés; *e*) una síntesis curricular del autor no mayor de 65 palabras.

De no cumplirse con alguno de estos aspectos, el trabajo se recibirá como incompleto.

Además deberá acompañarse de una carta compromiso indicando que dicho material no ha sido enviado a otra institución para su publicación.

En la elaboración de citas se sugiere utilizar la siguiente presentación:

[1] Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 205.

[2] González Oropeza, Manuel, "El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, vol. I, núm. 7, 2011, pp. 62-65.

[3] Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 151 y 152.

[4] *Ibidem*, p. 154.

[5] *Idem*.

En todo lo no previsto, se aplicarán los "Lineamientos y criterios del proceso editorial" del Instituto de Investigaciones Jurídicas, los cuales pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: *http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf*.

A todo trabajo deberá adjuntarse una hoja por separado con la dirección del autor, con el propósito de mantener correspondencia con él; de igual manera se deberá indicar la institución donde labora, su cargo académico y, en su caso, teléfono, fax y correo electrónico.

Todo material que cumpla con los criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas será sometido a dictamen. Los dictámenes fundamentarán debidamente si el artículo es susceptible de publicación, con o sin correcciones, o bien, si se rechaza. En caso de que se sugieran cambios, el autor tendrá dos semanas para realizar los cambios necesarios. Una vez que se acepte un trabajo, los autores deberán ceder el derecho de autor al Instituto de Investigaciones Jurídicas.

A cada autor se le enviarán dos ejemplares.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, *Especial sobre Observación Electoral 2012*, núm. 4, 2013, es una publicación semestral editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se terminó de imprimir el 19 de abril de 2013 en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica S. A. de C. V. Manuel Ávila Camacho 689, col. Santa María Aztahuacán, delegación Iztapalapa, 09500 México D. F., tel. 56923202 y 56923397. En su edición se empleó tipo *Minion Pro* de 12, 11 y 9 puntos, y *Corbel* de 16, 12, 9, 8 y 7.5 puntos. Se utilizó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y couché de 300 g. para los forros. Consta de 1000 ejemplares (impresión *offset*).

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Revista Mexicana de Derecho Electoral

Suscripción

Para obtener orden de pago referenciado favor de enviar correo a:
coordinacioniij@hotmail.com

Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas

Coordinación de distribución

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510 México, D. F., Tels. 5622 7474 ext. 1704

Nombre _____

_____

_____

Institución / Organización / Compañía _____

_____

Dirección _____

_____

_____

Ciudad _____ País _____ C. P. _____

Teléfono _____ Correo elect. _____

2 Ejemplares	Suscripción Anual	
Revista Número ☐	● República Mexicana	$500 pesos
	● Centro América	$70 dlls.
	● Norte América	$70 dlls.
	● Europa	$70 dlls. ó 60 €

www.juridicas.unam.mx
Twitter: @RMDEiijunam

06/02/2013/8:05