



Centro de Estudios Espinosa Yglesias



Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012)

Ideas para una nueva reforma electoral

México DF, junio de 2013

Director Ejecutivo del CEEY

Enrique Cárdenas Sánchez

Coordinador general del Diagnóstico Integral

Luis Carlos Ugalde, Director General de Integralia

Elaboración del reporte de evaluación y Directora de Política Pública del CEEY

Verónica Malo Guzmán

Panel de evaluadores

Francisco Abundis Luna

Fernando Agíss Bitar

José Alberto Aguilar Iñárritu

Javier Aparicio

Marco Antonio Baños Martínez

Ulises Beltrán Ugarte

Jaime Cárdenas Gracia

María Amparo Casar

Hugo Concha

Ana Cristina Covarrubias

Luis Estrada Straffon

Flavio Galván

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

Investigadores

(Elaboración del Diagnóstico Integral)

Francisco Abundis Luna
Ismael Amaya
Javier Aparicio
Ana Luisa Basurto
Gustavo Gil Ramos
Gerardo Jiménez
Mario Guzmán Montelongo
Juan Carlos Mendoza
Mauricio Ortiz

Gustavo Rivera Loret de Mola

Luis Carlos Ugalde

Ludwig Van Bedolla

Equipo de redacción y estilo

Fernanda Diez Torres

Sara García Peláez Cruz

Silvia Jiménez Barba

Pablo Majluf Becerra

ÍNDICE

I. Resumen Ejecutivo, 1

A. Perspectiva global, 1

B. Resumen ejecutivo, 3

1. Costo de la democracia electoral en el ámbito federal, 3

2. Gastos en propaganda gubernamental, 8

3. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México, 9

4. Acceso a medios de comunicación, 12

5. Organización y capacitación electoral y cobertura de las campañas, 14

6. Jornada electoral, 16

7. Resultados electorales y cómputo final de la elección, 17

8. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 19

9. Justicia Electoral, 21

10. Tendencias, Modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012, 24

11. Contenido de spots en las campañas presidenciales de 2006 y 2012, 26

II. Reporte de Evaluación, 27

C. Introducción, 27

D. Análisis y consideraciones particulares sobre la calidad de la regulación electoral en México, 29

12. El costo de la democracia federal, 29

13. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México, 35

14. Campañas electorales y coberturas noticiosas en medios de comunicación, 40

15. Justicia electoral, 45

16. Capacitación, jornada y resultados electorales, 50

17. Observación electoral y voto de los mexicanos en el extranjero, 54

III. Diagnóstico General, 56

Capítulo 1, 56

Capítulo 2, 102

Capítulo 3, 116

Capítulo 4, 155

Capítulo 5, 174

Capítulo 6, 196

Capítulo 7, 223

Capítulo 8, 238

Capítulo 9, 256

Capítulo 10, 270

Capítulo 11, 325

Capítulo 12, 354

Capítulo 13, 374

I. Resumen Ejecutivo

A. Perspectiva global

Para definir el contenido de una nueva reforma electoral, es preciso contar con un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema, los objetivos que se buscan y, sólo a partir de esos elementos, plantear los instrumentos regulatorios que permitan conseguir esas metas. El estudio que tiene en sus manos es fundamentalmente un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Contiene, además, algunas recomendaciones que pueden contribuir a la discusión de la nueva reforma electoral.

Las principales fortalezas del régimen electoral mexicano en el ámbito federal son:

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

Entre los principales problemas del sistema electoral encontramos:

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

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

B. Resumen ejecutivo

1. Costo de la democracia electoral en el ámbito federal

Diagnóstico

- El costo de la democracia electoral en México se ha incrementado en los últimos años, pese a que la reforma electoral de 2007 cambió los criterios para determinar y reducir el financiamiento público a partidos, los topes de gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas.
- Las prerrogativas líquidas a partidos políticos para sus campañas disminuyeron entre 2006 y 2012; sin embargo, la disminución en el financiamiento para gastos de campaña se vio atenuado por un aumento en los fondos para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Por su parte, el presupuesto asignado a las autoridades electorales aumentó en términos reales entre 2006 y 2012, debido a un incremento significativo del presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Los partidos políticos disponen hoy de mayores prerrogativas que antes: a los recursos líquidos que reciben del IFE debe sumarse el valor de mercado de los *spots* que reciben de forma gratuita. Los *spots* no representan una erogación presupuestal directa, pero implican un costo de oportunidad y tienen un valor económico que debe considerarse.
- Además de las prerrogativas, los partidos y las campañas se fondean mediante aportaciones privadas, así como de financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que proviene de personas físicas y morales que violan las disposiciones legales.
- Por el lado de los egresos, aunque a la fecha (mayo 2013) aún se desconoce el reporte final de la fiscalización de las elecciones federales de 2012, la

evidencia que surge de entrevistas a profundidad sugiere que los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años, y que con frecuencia superan los topes que establece la ley.

- Los costos de las campañas políticas habrían aumentado, según las entrevistas realizadas con miembros de partidos políticos, ex candidatos y operadores políticos, por la mayor competitividad electoral que ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas, dinero en efectivo), así como por el pago de cobertura mediática — prensa, radio y televisión— que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales.
- Mientras los costos reales de las campañas han aumentado, los topes legales para presidente y legisladores disminuyeron de manera importante después de la reforma electoral de 2007. Asimismo, los topes bajaron pero las prerrogativas no lo hicieron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas.
- Los topes de campaña no responden a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas. Los topes establecidos en la reforma electoral de 2007 parecen más una aspiración o una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor.
- Disminuir los topes como una vía para “abaratarse” el costo de las campañas es, por sí misma, una medida ineficaz e incluso contraproducente, porque puede generar mayor abismo entre la norma legal y la realidad. El camino para reducir los costos de la democracia requiere, primero, reducir los costos estructurales de las campañas políticas, y sólo después, los topes de gastos.

- No hay sincronía entre los topes de gasto de campaña y las modalidades de financiamiento público y privado. Por una parte, el financiamiento público total que los partidos reciben en año electoral (2012) es mayor al tope que pueden gastar (lo cual incentiva que muchos gastos de campaña sean reportados como ordinarios). Por otra parte, los límites a las aportaciones privadas se establecen como una fracción de los topes de gasto de campaña, pero éstos se calculan como porcentaje de la bolsa de financiamiento de los partidos, lo cual carece de lógica. Los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso.
- En un contexto con campañas cada vez más competitivas y costosas, los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente. La evidencia anecdótica sugiere que el financiamiento privado—no registrado—ya es predominante en la mayor parte de las campañas para cargos públicos federales, así como para gubernaturas y presidencias municipales. El reto es doble: por un lado reducir el costo creciente de las campañas y, por el otro, revisar las modalidades de financiamiento privado para alentar que sea transparente y legal.
- El modelo de financiamiento público, por sí mismo, ha sido ineficaz para evitar la influencia indebida del financiamiento privado y del financiamiento ilegal.

Reflexiones y propuestas

- La reducción de las ministraciones que el IFE entrega para gastos de campaña, los menores topes de gastos de campaña y la prohibición a los partidos para adquirir *spots*, todo ello contemplado en la Reforma Electoral de 2007, no se ha traducido en una verdadera disminución del costo real del sistema electoral y de las campañas políticas.

- Reducir estructuralmente el costo de hacer una campaña electoral requiere una combinación que ataque de fondo los requerimientos que hoy necesitan los candidatos para ser competitivos, especialmente la práctica de pagar la cobertura de sus campañas mediante convenios de publicidad con medios de comunicación, así como las prácticas de clientelismo electoral (movilización de votantes e intentos de compra del voto).
- Una de las soluciones estructurales para reducir el costo de las campañas es mitigar la “adicción” de los medios de comunicación—particularmente los locales—para obtener recursos y pagos para dar cobertura a las campañas políticas. Una propuesta para minar esa adicción sería prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de los programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y TV) que viva más de su audiencia y de los anunciantes que de los presupuestos públicos y de los partidos políticos y las campañas.
- La fiscalización a partir de los informes de campaña que entregan los partidos es insuficiente para garantizar las condiciones de equidad de la contienda. Hay que considerar modelos complementarios como: fiscalización del gasto público para evitar desvío hacia las campañas, combatir los incentivos para pagar cobertura informativa en medios de comunicación y estimular que las donaciones privadas se transparenten mediante nuevas fórmulas y topes de financiamiento privado.
- Transitar hacia un modelo de fiscalización enfocado en el gasto y no en el ingreso. Existe múltiples formas de obtener ingresos por medios ilegales. El gasto, por otro lado, es más fácil de detectar y fiscalizar.
- Mecanismos de fiscalización concurrentes a las campañas y no sólo a posteriori como sucede actualmente. Mayor inversión en sistemas de

detección de propaganda fija (espectaculares) y mayores auditorías en tiempo real a los eventos públicos de campaña.

- Crear una lista de proveedores de servicios para los partidos durante el periodo de campaña. Esto facilitaría la fiscalización y la contratación de servicios de modo que este proceso se transparente y disminuyan los manejos irregulares de recursos al interior de los partidos.
- Repensar los topes de campaña: el tope único por tipo de candidatura no ha resultado efectivo para reducir su costo. Este sistema genera incentivos para desplegar estrategias contables para rebasar los topes y distribuir gastos entre diversas candidaturas (prorratio) para evitar sanciones de la autoridad. Los topes de gastos debieran ser lo más genéricos posibles, establecidos por partido o coalición, y no por cargo de elección popular.
- Evaluar las implicaciones de anular elecciones cuando se detecte rebase de topes de campaña o financiamiento ilegal de las mismas.
- Definir el punto de equilibrio entre financiamiento público y privado, mediante la implementación de un régimen de financiamiento público coherente con los topes de gasto de campaña. Alentar el registro y declaración de las aportaciones privadas a partidos.
- Fortalecer el modelo de financiamiento público que garantice una “base mínima” para competir y alentar el registro y declaración de las aportaciones privadas.
- Modificar la fórmula que se emplea para distribuir el financiamiento público entre los partidos, por una más equitativa: en lugar de mantener el esquema de repartir 30% de la bolsa de manera igualitaria y el 70% de forma proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la última

elección, el llamado 70-30, se podría establecer un esquema 60-40 o, incluso, 50-50.

2. Gastos en propaganda gubernamental

Diagnóstico

- El gasto de los tres Poderes de la Unión en publicidad gubernamental ha aumentado significativamente en los últimos años en términos reales: pasó de mil 13 millones de pesos en 2002 a 5 mil 927 millones en 2011. De todo el gasto ejercido en servicios de comunicación social y publicidad, el Poder Ejecutivo ejerció el 92.5% de los recursos entre 2000 y 2011, en promedio anual.
- Entre 2007—año de la reforma electoral—y 2001 se observa un incremento en el gasto en comunicación oficial y publicidad del Poder Ejecutivo de 536 por ciento: pasó de 910 millones de pesos a 5,795 millones en términos reales.
- Entre 2003 y 2011, el presupuesto ejercido en publicidad rebasó, en promedio, 29.2% lo aprobado por el Congreso, llegando a magnitudes muy significativas como en 2008 cuando el gasto fue 54% mayor que lo aprobado, o 2011, cuando se excedió en casi 85%.

Reflexiones y propuestas

- Prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de los programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y TV) que viva más de su audiencia y de los anunciantes que de los presupuestos públicos y de los partidos políticos y las campañas.

3. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México

Diagnóstico

- El clientelismo electoral en sus distintas modalidades—coacción y compra del voto, condicionamiento de programas sociales y movilización de votantes, entre otras— encarece las campañas, altera las condiciones de equidad, deriva en litigios y puede generar conflictos postelectorales.
- Aunque el clientelismo electoral es el segundo delito más denunciado ante la FEPADE—el primero son las violaciones referidas al Registro Federal de Electores—, el número de denuncias en elecciones federales es reducido y constante: 382 en 2000, 360 en 2006 y 293 en 2012.
- No existe información clara y completa sobre las sentencias que se han emitido, pero apenas 7% de las averiguaciones previas abiertas por la FEPADE en 2006 y 2012 derivaron en sentencias condenatorias (se desconoce qué tipo de condena).
- De las 79 quejas presentadas ante el IFE en 2000 y 2006 por coacción y compra del voto, solo tres fueron fundadas. Hasta febrero de 2013, de las 65 quejas presentadas durante el proceso electoral de 2012, 15 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.
- Los estudios realizados de 2000 a la fecha coinciden en que el clientelismo electoral es recurrente pero discrepan en torno a su eficacia.
- Independientemente de la eficacia del clientelismo electoral para afectar la intención del voto, su instrumentación requiere de sumas cuantiosas de dinero en efectivo. Con frecuencia, ese gasto no se reporta a la autoridad electoral y constituye una de las principales causas del creciente gasto en campañas políticas en México. Asimismo, ese gasto para movilizar votantes, dar dádivas o dinero en efectivo se financia generalmente de fuentes

ilegales: tanto de recursos públicos triangulados, como de personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo, contratos, permisos, obra pública).

Reflexiones y propuestas

- El clientelismo electoral y la compra y coacción del voto son problemas que dañan severamente a la democracia mexicana. La compra de votos se presenta en las campañas federales, pero es mucho más aguda y grave en las elecciones estatales y municipales.
- Los actores políticos y partidos operan en campaña bajo la premisa de que el candidato que no regale bienes o “alimento” a las clientelas perderá la elección, independientemente de las propuestas o la campaña que haga. Es importante romper esta lógica, porque los partidos terminan siendo rehenes de grupos que ofrecen su apoyo a cambio de dádivas materiales.
- Establecer prohibiciones y sanciones enérgicas a todas las modalidades de clientelismo electoral. Estas sanciones se fortalecerían si fuese un castigo compartido entre el partido político (vía una sanción económica) y el candidato (con la pérdida de su registro o su inelegibilidad). Considerar ambas sanciones por separado sería menos efectivo para desalentar prácticas clientelares.
- Una alternativa a la anulación completa de la elección puede ser la anulación de las casillas en las que se compruebe que se han cometido prácticas clientelares por parte de los partidos. Esta medida sería más fácil de observar y, por tanto, más efectiva. No obstante, puede resultar logísticamente inviable llevar a cabo un ejercicio de fiscalización de miles de

candidatos (particularmente si se considera que ahora están permitidas las candidaturas independientes).

- Transparentar los contenidos, procesos e implementación de los programas sociales, tanto federales como locales. Para que esta medida sea efectiva es necesario que haya una vigilancia constante de estos programas, no sólo durante las campañas electorales.
- Una forma de rastrear las prácticas clientelares es “rastrear el dinero”, no sólo exigir información de dónde proviene, sino también en qué se gastó.
- Evaluar la eficacia de prohibir las prebendas en dinero y especie. Para algunos panelistas los efectos serían nulos y sólo se lograría hacer más rígido y restrictivo el sistema.

4. Acceso a medios de comunicación

Diagnóstico

- La cobertura noticiosa de radio y televisión de las campañas para presidente de 2006 y 2012 no sólo fue relativamente equitativa en relación con la fuerza política de cada partido o coalición, sino también neutra en relación con el contenido de la información.
- El acceso a *spots* en radio y televisión fue proporcional a la fuerza política de cada partido o coalición.
- Después de la reforma electoral de 2007, muchos medios (radio, TV y prensa escrita) han usado la venta de cobertura informativa como una forma de compensar la falta de venta de *spots* a los partidos políticos. Algunos medios se han convertido en una especie de “extorsionadores” de las campañas, pues exigen un pago o convenio de publicidad a fin de dar cobertura, o incluso, para no criticar y “golpear” a los candidatos.

Reflexiones y propuestas

- Se debe evitar regular la información o los contenidos expresados durante las campañas; esto no le corresponde a la autoridad electoral.
- En lugar de regular los contenidos, se propone reformar el artículo 134 constitucional para establecer parámetros claros para un derecho de réplica y evitar la calumnia, pero sin mermar las condiciones de equidad.
- Para que el modelo de acceso a medios sea eficaz se requieren dos condiciones: que haya más oferentes en la industria y que se prohíba la publicidad oficial. Los problemas del acceso a medios es un tema que puede resolver el mercado, no el IFE.

- Prohibir la publicidad gubernamental en medios de comunicación debe tener como excepción las materias de salud y seguridad públicas. A ello se podría añadir excepciones en cuestiones relativas a campañas en beneficio de la sociedad, promoción del turismo, impulso a la cultura de la transparencia, etc. Esta prohibición aplicaría en todo tiempo y lugar, no solo durante campañas electorales. La venta de cobertura informativa para las campañas es solo una consecuencia de que muchos medios de comunicación se han vuelto dependientes de los presupuestos públicos.
- La reforma en telecomunicaciones, recientemente aprobada por el Congreso, será una fuerza que contribuya a desmontar los mercados “negros” de cobertura informativa y generar mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación.
- Reducir el número de *spots* que corresponden a los partidos políticos y transformar un segmento de estos en tiempo para debates entre candidatos.

5. Organización y capacitación electoral y cobertura de las campañas

Diagnóstico

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

Reflexiones y propuestas

- En general, el sistema de organización electoral funciona correctamente, pero sería deseable disminuir sus costos, que se han incrementado en los últimos años. Ello requiere transitar a un sistema que presuponga confianza en las instituciones. Se puede pensar en un sistema de incentivos que asegure la asistencia de los funcionarios y reduzca los costos.
- Es importante considerar seriamente los beneficios que podría tener el voto electrónico, no sólo en cuestión de los costos de capacitación, sino también para reducir el número de errores en los documentos electorales.
- El IFE logra en cada elección la participación de más de 1 millón de ciudadanos que se requieren para desempeñarse como funcionarios de

casilla. Como esa capacitación ocurre mayormente en los hogares, una forma de reducir su costo sería mediante centros de capacitación.

- Diseñar un tipo de certificación para los capacitadores de funcionarios de casilla. Esto garantizaría la existencia de un padrón de capacitadores certificados, que podrían ser contratados elección tras elección, sin que la autoridad electoral tenga que incurrir en el costo de seleccionarlos, contratarlos y capacitarlos en cada nuevo proceso electoral.

6. Jornada electoral

Diagnóstico

- El IFE despliega una enorme capacidad logística y operativa cada tres años para instalar casillas en todo el territorio nacional. La eficacia del Instituto es casi de 100 por ciento.
- Los partidos registran cada vez más representantes ante las mesas directivas de casilla, pero una buena parte de quienes acreditan no se presentan el día de la elección.
- La tasa de participación electoral es saludable para un país sin voto obligatorio para sus ciudadanos (63% en 2012, por ejemplo).
- Los incidentes que ocurren durante la jornada electoral se han mantenido estables desde 2000: entre 3 mil y 3,600. Casi ninguno es de gravedad.

7. Resultados electorales y cómputo final de la elección

Diagnóstico

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

Reflexiones y propuestas

- El PREP es una herramienta de difusión de tendencias electorales que ha sido mal explicada a los ciudadanos. Vale la pena que la autoridad electoral invierta en explicar sus alcances y limitaciones.
- Es importante pensar en un modelo de regulación de encuestas, sobre todo de la forma en que publican sus resultados, pues esto afecta la credibilidad de la autoridad electoral al momento en que hace públicos los resultados de una elección y éstos se distancian de las expectativas.

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

8. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Diagnóstico

- A pesar del esfuerzo de promoción que ha realizado el IFE, los votos de los mexicanos residentes en el extranjero han representado una fracción mínima del universo de los mexicanos que radican fuera del país: en 2006 votaron 32,632 ciudadanos y en 2012 lo hicieron 40,737.
- El voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha representado menos del 0.01% en comparación con la votación efectiva emitida desde territorio nacional.
- Estados Unidos ha sido el principal país de origen de los votos sufragados desde el extranjero; en 2006 representó un 87% del total de votos emitidos, mientras que en 2012 los votos provenientes de ese país significaron un 72% de los votos enviados desde el exterior.
- Los distritos de los cuales proceden la mayoría de los votantes presentan un alto índice de desarrollo humano, tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2012.

Reflexiones y Propuestas

- Se proponen métodos alternativos de votación que reduzcan los costos de votar en el extranjero; la votación electrónica puede ser un medio apropiado, fácil y barato.
- Es importante considerar que existen algunos requisitos para votar en el extranjero que no pueden cumplir los migrantes mexicanos. Hay que pensar en las situaciones de riesgo potencial que podrían identificar los migrantes para buscar la forma de facilitar su participación en las votaciones.

9. Justicia Electoral

Diagnóstico

- Se observa un incremento progresivo y significativo en la interposición de procedimientos sancionadores durante los procesos electorales federales: pasaron de 358 en 2000 a 805 en 2006 y a 1,570 en 2012.
- La mayoría de la quejas presentadas en 2012 se relacionan con actos anticipados de campaña o precampaña, propaganda política, acceso a medios, exceso de gastos de partidos, promoción personalizada y violación del principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos.
- En 2006, sólo 10% de los quejas fueron fundadas; en 2012, el 26% lo fue (por la vía ordinaria). En el caso de las quejas resueltas por la vía especial del proceso electoral 2011-2012, 25% habían sido fundadas hasta enero de 2013.
- Algunas causas que pueden explicar el crecimiento de las quejas en materia electoral son:
 - a. El mayor número de infracciones que establece la ley a partir de la reforma de 2007;
 - b. El uso del litigio electoral como táctica de campaña; y
 - c. El mayor incumplimiento de las normas por parte de los actores políticos.
- La recurrencia y aumento de las quejas y de los medios de impugnación, así como de diversas sanciones a los partidos políticos, pueden ser un indicio de que los sistemas administrativo-sancionador y de justicia electoral son ineficaces para corregir las conductas infractoras de los actores políticos, o bien, que algunas reglas y prohibiciones no responden a las condiciones reales de la competencia electoral.

- Hay que analizar los efectos perversos y las repercusiones negativas que ha tenido el incremento en la litigiosidad para la autoridad administrativa. Ente los panelistas se encontraron posiciones encontradas: algunos mencionaron que la autoridad administrativa ha sido eficaz para cumplir con la legalidad, mientras que otros consideran que la legislación electoral mexicana está sobre regulada y esto ha llevado a que el sistema no cumpla con las demandas de sustancia y de fondo de la ciudadanía.
- A los panelistas lo que preocupa no es la elevación de litigios (finalmente, eso normal cuando hay mucha competencia electoral), sino si la justicia electoral es libre y equitativa para todos; si garantiza la integridad del proceso electoral.

Reflexiones y propuestas

- Los criterios para medir la eficacia del sistema de justicia electoral debería ser la capacidad para tutelar los principios constitucionales de elecciones libres, equitativas y auténticas; su fuerza para prevenir y disuadir conductas infractoras; así como la capacidad de la autoridades para resolver de forma expedita las quejas e impugnaciones. En última instancia, la justicia electoral debe fortalecer el grado de legitimidad del sistema electoral y en ese medida se debe evaluar qué tan bien está cumpliendo con su función. Medir cuántas quejas se interponen y cuántas se resuelven es una forma superficial de evaluar la eficacia de la justicia electoral.
- Hay que considerar la posibilidad de que el sistema administrativo sancionador vigente ya no cumpla su función. Este sistema se pensó como medida para dismantelar al partido “hegemónico”, pero en un contexto de competencia electoral crea incentivos perversos para su uso indebido.
- Una reforma en materia administrativa sancionadora debería generar los medios para disuadir a los partidos de prácticas que atenten contra la

equidad de la contienda. El sistema vigente opera después de que un partido actuó y generó un daño en las condiciones de competencia, lo que hace difícil resarcir el daño causado.

- Las autoridades electorales jurisdiccionales deben de contar con esquemas resolutivos que desalienten el uso de los medios y litigios de impugnación como estrategia de campaña por parte de los actores políticos. En otras palabras, deben definir procedimientos, criterios y estándares expeditos para la resolución de las quejas interpuestas. Para la mayoría de los expertos convocados, el principio de oportunidad de la justicia electoral es un elemento fundamental.
- El Tribunal Electoral debe tener la capacidad de apreciación para hacer nula una elección que se encuentre con irregularidades importantes. No es posible que este tribunal disuada a los actores políticos de reincidir en la acción castigada si sólo cuenta con sanciones administrativas que no atentan contra los intereses prioritarios de los partidos.
- Es deseable migrar de un sistema enfocado en la regulación de los partidos a uno encargado de preservar y defender el derecho al voto de los ciudadanos.

10. Tendencias, Modalidades y hallazgos de la observación electoral entre 1994 y 2012

Diagnóstico

- La observación electoral fue, durante la década de 1990, muy relevante para construir confianza en la organización electoral y para exigir cuentas de imparcialidad y transparencia a las autoridades electorales. Sin embargo, a medida que se generó confianza y se desterraron prácticas de fraude electoral el día de la jornada, la observación electoral perdió relevancia para los actores políticos. Algunos consideran que se estancó, tanto por los temas (muchas organizaciones siguen focalizadas en el día de la jornada), como por la metodología que usan.
- Buena parte de los avances de la observación electoral en la década de 1990 se debió a los incentivos creados por el IFE y los cambios en la legislación electoral, así como por la iniciativa de los propios observadores. No obstante, algunos actores consideran que la ley ha rezagado la observación, en lugar de fomentarla.

Reflexiones y propuestas

- Es importante crear un marco normativo para el desarrollo de la observación. Si bien es un ejercicio ciudadano, en el esquema actual es imposible saber qué tan seria o metódica es la observación electoral que realizan las organizaciones civiles. Es deseable establecer criterios mínimos que deben cumplir, en especial porque varias de estas organizaciones utilizan recursos públicos.
- La observación debe ser una herramienta para el fortalecimiento de la democracia, cosa que no se ha logrado. Hay que considerar la posibilidad de generar incentivos y recursos para que la observación sea de todo el proceso

electoral y no sólo de la jornada electoral, pero sobre todo para que se haga con una metodología rigurosa.

11. Contenido de spots en las campañas presidenciales de 2006 y 2012

Diagnóstico

- Las principales diferencias entre los *spots* de 2006 y 2012 fueron la disminución de *spots* negativos de 52 a 25%, el aumento de los *spots* positivos de 17 a 56% y el aumento de los *spots* enfocados en la imagen de los candidatos de 15 a 40%.
- Las propuestas concretas o específicas son la excepción entre los *spots* producidos por los tres principales candidatos, apenas rondando 4% del total.
- La imagen de los candidatos y las promesas genéricas fueron los principales temas de los *spots* en 2006 y 2012.
- El PAN fue el partido que produjo el mayor número de *spots* negativos (40 en 2006 y 24 en 2012).
- Andrés Manuel López Obrador pasó de enfocarse principalmente en propuestas (27 en 2006) a enfocarse principalmente en su imagen (35 en 2012).
- El PRI hizo a un lado los ataques, pasando de 35 *spots* negativos en 2006 a 10 en 2012.

II. Reporte de Evaluación

C. Introducción

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

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

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

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

- El costo de la democracia electoral federal
- Clientelismo electoral

- Campañas electorales y coberturas noticiosas
- Justicia electoral
- Capacitación, jornada y resultados electorales
- Observación electoral y voto en el extranjero

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

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

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

D. Análisis y consideraciones particulares sobre la calidad de la regulación electoral en México

12. El costo de la democracia federal

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

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

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

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

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

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

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

Dicho lo anterior, e independientemente del origen público o privado del financiamiento a los partidos, una importante dificultad en materia de costos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

más allá y sugieren además establecer la penalidad de anulación de la elección en caso de comprobarse el rebase en los topes de gastos de campaña por parte de un candidato.

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

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

- Reducir estructuralmente el costo de hacer una campaña electoral mediante una combinación que ataque de fondo los requerimientos que hoy necesitan los candidatos para ser competitivos (especialmente la práctica de pagar la cobertura de sus campañas mediante convenios de publicidad con medios de comunicación, así como las prácticas de clientelismo electoral). Esto es, combatir las causas estructurales que han encarecido las campañas. Una vez que se ataquen esos problemas, se pueden establecer restricciones, por un lado, y fortalecer los mecanismos de fiscalización y aplicación de mayores sanciones, por el otro.
- Una de las soluciones estructurales para reducir el costo de las campañas es disminuir la “adicción” de los medios de comunicación –particularmente los locales- para obtener recursos y pagos para dar cobertura a las campañas políticas. Una propuesta para minar esa adicción sería prohibir o restringir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de los temas y programas relativos a salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación

(prensa, radio y tv) que viva más de su audiencia y de los anunciantes que de los presupuestos públicos y de los partidos políticos y las campañas.

- Definir el punto de equilibrio entre financiamiento público y privado, mediante la implementación de un régimen topes de gasto de campaña coherente con el de financiamiento público.
- Cambiar la fórmula 70-30, pues ésta no resulta equitativa.
- Regular y transparentar -alentar- el registro y declaración de las aportaciones privadas a partidos.
- Privilegiar el fortalecimiento de la fiscalización del gasto, más allá de aumentar o disminuir el financiamiento público a partidos.

13. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México

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

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto de todo lo expuesto, **algunos de los analistas sugirieron (adelantándose a lo que recientemente aconteció con la firma del *adenda* del Pacto por México) incorporar en el Pacto prohibiciones y sanciones enérgicas a todas las modalidades de clientelismo electoral.** Más aún, propusieron que el castigo fuese compartido entre el partido político en cuestión (vía una sanción económica) y el candidato a puesto de elección popular (con la pérdida de su registro y candidatura). Mencionemos, no obstante, que ambas vertientes tienen

sus ineficiencias. Por ejemplo, algunos miembros de la mesa de discusión mencionaron que resultaría logísticamente inviable llevar a cabo un ejercicio de fiscalización de miles de candidatos (particularmente si se considera que ahora están permitidas las candidaturas independientes) y no al partido, además de que alentaría la reincidencia del partido.

Otros panelistas compararon **las ventajas y desventajas inherentes a la instrumentación de sanciones penales, administrativas o de nulidad en la materia**. Concluyeron que la anulación de casillas como medida punitiva sería mucho más efectiva para inhibir las conductas clientelares.

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

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

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

Por lo anterior, los evaluadores sugirieron ser cautos con la instrumentación de medidas dentro de la vía punitiva. A modo de ilustración, se debatió acerca de los efectos de instrumentar medidas (pérdida de registro, observación electoral, etc.) que prohíban las prebendas en dinero y especie. La opinión del panel se dividió

claramente entre quienes consideran que este tipo de disposiciones serían efectivas –al menos disuasivas– y quienes piensan que los efectos serían nulos y que con ello lo único que se lograría sería generar entornos comiciales mucho más rígidos y restrictivos.

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

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

- Incrementar el presupuesto de la FEPADE para el monitoreo, investigación y consignación en casos de clientelismo electoral.
- Analizar de forma imparcial y calificada los datos de aumento de participación electoral, con respecto a los niveles históricos, a favor de determinados partidos políticos en las casillas rurales *versus* las urbanas.
- Generar, de forma imparcial y calificada, estudios sobre los efectos de modificar la actividad de financiamiento e instrumentación de los distintos programas sociales, federales y estatales, durante periodos de campaña.
- Establecer mecanismos de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos (donaciones, aportaciones, canalización de recursos propios a programas públicos, etc.), particularmente en el ámbito local.
- Implementar mecanismos que transparenten los contenidos, procesos e implementación de los distintos programas sociales.
- Generar de forma imparcial y calificada análisis de los catorce procesos comiciales locales que se llevarán a cabo durante 2013.
- Reforzar las campañas por parte de la autoridad para prevenir la compra del voto, en consonancia con diversos estudios académicos que apuntan las

ventajas de establecer un mecanismo de recordación al electorado sobre la ilegalidad de esas prácticas, pues con ello se logra disminuir la incidencia.

- Generar políticas que alienten la participación ciudadana y la observación electoral, no sólo durante la jornada electoral, sino durante todo el proceso comicial.

14. Campañas electorales y coberturas noticiosas en medios de comunicación

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

- ¿Cómo se fortalecería el modelo de distribución de *spots* gratuitos?
- ¿Cómo se eliminaría el mercado negro de cobertura noticiosa?
- La reforma electoral de 2007 buscaba eliminar la negatividad de las campañas. La evidencia de 2012 indica que sólo logró reducirla. ¿Se necesitan más o menos regulaciones al tono de la publicidad en campaña? ¿Es posible eliminar la publicidad negativa? ¿Es deseable?
- La reforma electoral de 2007 buscaba privilegiar la publicidad enfocada en propuestas concretas. La evidencia de 2012 indica un aumento en la publicidad enfocada en la imagen de los candidatos y en promesas genéricas. ¿Se necesitan más o menos regulaciones al contenido de la publicidad en campaña? ¿Es posible privilegiar las propuestas mediante mayor regulación? ¿Es deseable?

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

Al respecto, algunos panelistas argumentaron buscar equidad en la cobertura noticiosa, con base en la metodología y los criterios que para ello ha desarrollado el Instituto es **un ideal o un principio rector equivocado de origen. No refleja el peso real de la cobertura que los medios de comunicación lo prestan a cada candidato y partido político.** Lo anterior en virtud de que los criterios que aplica el IFE se concentran en el seguimiento de los candidatos en contextos muy específicos, y se pasa por alto el análisis del contexto general, de la percepción de la gente y de la influencia que pueden tener los medios en la imagen de un candidato.

Adicionalmente, los panelistas argumentaron que, frecuentemente, no se consideran otros elementos como el sentido (positivo o negativo) de la cobertura y de la información misma, o no se toman en cuenta los horarios de programación en los que se da ésta. De acuerdo con los analistas, el modelo de monitoreo que se sigue actualmente es restrictivo y enfocado sólo en alcanzar una igualdad en tiempos de cobertura. Por ello, invitaron a los demás asistentes a la mesa de discusión a preguntarse si realmente este modelo beneficia a los ciudadanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

Existió, no obstante, en voz de contados panelistas, la opinión contraria. La existencia de un mercado negro de cobertura electoral constituye un problema de falta de apego a la normatividad como país en general. Sobrerregular el sistema electoral y exigir una responsabilidad social a los participantes de radio y tv, como si fueran ellos garantes de una contienda electoral, no solucionará este problema.

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

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

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

sea, se requieren dos condiciones: que el mercado sea más competitivo y que se prohíba la publicidad oficial.

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

15. Justicia electoral

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

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

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

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

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

que hace el IFE en materia de formación y educación cívica aún es muy redituable socialmente y debe fortalecerse.

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

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

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

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

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

- La primer problemática es que a pesar de contar con reglas electorales pactadas por los partidos, al menos desde los años noventa, los resultados electorales no han sido reconocidos por todos los actores involucrados, sobre todo en el ámbito estatal. Eso ha generado que, en ocasiones, las instituciones electorales hayan sufrido los embates de los partidos políticos, ya sea por una actuación deficiente o simplemente cuando a éstos conviene por razones tácticas.
- Una segunda problemática es que la sobrerregulación electoral ha hecho del IFE una oficina jurisdiccional; un árbitro de litigio y regulación entre partidos, medios de comunicación y ciudadanía producto de un sistema sobrerregulado, no armónico ni proporcional de sujetos obligados. **A ello habría que agregar la importancia de resolver urgentemente el problema de coordinación entre el IFE y el TEPJF.** A partir de 2007, se tiene a un Instituto que además de administrador de las elecciones, es también juez para una gran cantidad de asuntos. En teoría, debería de haber dos instancias claramente diferenciadas: una administrativa y otra jurisdiccional.
- Finalmente, se ha alimentado una tendencia centralista en el quehacer electoral que, para algunos expertos, debe ser analizada con cautela. Por ejemplo, **la conformación de Instituto Nacional de Elecciones en sustitución del IFE o, bien, la eliminación de los tribunales electorales estatales y su absorción funcional, administrativa y presupuestal por parte del TEPJF.** Otros miembros de la mesa argumentaron que la construcción del **Instituto Nacional de Elecciones** traería algunos beneficios importantes, como la garantía de equidad en las elecciones locales, que hoy siguen bajo el control de los gobernadores. Además, añadieron, ya existen muchas funciones del IFE que operan para la organización de las elecciones locales, como la administración y actualización del Padrón Electoral, o la administración de los tiempos del Estado para las campañas electorales, locales o federales.

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

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

De acuerdo con estos panelistas, si **el criterio para medir la eficacia de la autoridad administrativa** es el mayor nivel de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones, la situación es negativa. De igual manera, si el criterio es la velocidad y el porcentaje de desahogo de las quejas interpuestas, los índices no son alentadores. Asimismo, si la efectividad se mide de acuerdo al poder de las multas como elemento de disuasión, habría que analizar no sólo cuántas sanciones se han dictado, sino también cuáles se han cumplido. En síntesis, lo que preocupa a los panelistas no es la elevación de litigios (finalmente, eso es normal cuando hay mucha competencia electoral), sino si la justicia electoral es libre y equitativa para todos; si garantiza la integridad del proceso electoral.

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

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

función. Medir cuántas quejas se interponen y cuántas se resuelven es una forma superficial de evaluar la eficacia de la justicia electoral.

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

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

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

16. Capacitación, jornada y resultados electorales

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

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

Los expertos comenzaron la discusión sobre estos temas señalando que, en términos generales, su opinión es que **el IFE desempeña muy bien las funciones de capacitación, organización y conducción de la jornada electoral, así como del conteo de votos**. Por ilustrar con un ejemplo, se indicó que durante el proceso electoral de 2006, sólo 11 casillas del total no fueron instaladas. Para los comicios federales de 2012, la cifra es aún más sorprendente: sólo 2 casillas dejaron de instalarse.

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

- **El primero de ellos, sugirieron, es reducir los costos del proceso electoral.** Hacerlo requiere de amplio conocimiento de todos los procesos involucrados y de un análisis cuidadoso. No hay que olvidar que los conceptos de erogación mayores ya están asignados y es difícil reducirlos (por ejemplo, el pago a los más de 34,000 capacitadores y supervisores a nivel federal que se requirieron en 2012).
- **Un segundo aspecto que podría cambiarse es el proceso de insaculación de funcionarios de casilla.** De acuerdo con los expertos involucrados en la materia, si bien este proceso no ha fallado en ninguna elección desde la creación del Instituto, podrían presentarse circunstancias para que sucediera. Si bien los costos y lo complejo del proceso de insaculación

responde a la lógica de desconfianza que se tiene de la autoridad electoral y de los partidos políticos, no deja de ser escandaloso que se tenga que acudir a 8 millones de hogares en el país para asegurar la participación de 1 millón de ciudadanos que se requieren para desempeñarse como funcionarios de casilla. Al respecto, **un panelista sugirió generar centros de capacitación** en lugar de que los capacitadores contratados por el IFE tengan que ir a visitar a los ciudadanos insaculados casa por casa. Con ello se elevaría el nivel de capacitación, se disminuiría el costo de los materiales y mejoraría la calidad de desempeño de los funcionarios en casilla. Sin embargo, un experto hizo notar que la razón por la que los capacitadores acuden a las casas obedece a la desconfianza que tiene la ciudadanía, la inseguridad que les impide en muchos casos trasladarse, así como un alto grado de apatía y ausencia de interés participativo de la sociedad.

- Justamente al respecto de los capacitadores electorales, uno de los participantes mencionó un área de oportunidad para la mejora de los procesos electorales. La mesa de análisis en su conjunto lo recogió como una propuesta adecuada. **El planteamiento consiste en diseñar un tipo de certificación para los capacitadores de funcionarios de casilla** (similar al que recientemente se estableció para los funcionarios de Registro Federal de Electores a través del CONOCER). Esto garantizaría la existencia de un padrón de capacitadores certificados, mismos que podrían ser contratados elección tras elección, sin que la autoridad electoral tenga que incurrir en el costo de seleccionarlos, contratarlos y capacitarlos en cada nuevo proceso electoral.
- **Una tercera ventana de oportunidad que los expertos sugirieron revalorar es la implementación de la urna electrónica para facilitar el conteo de votos.** No obstante lo anterior, se plantearon serios cuestionamientos por parte de algunos panelistas sobre **el alto costo que implicaría instrumentar el voto electrónico, para generar un esquema de instrucción adecuada a los ciudadanos en el llenado de las boletas, además de la inversión tecnológica que conllevaría llevar este sistema a las regiones más apartadas y poco desarrolladas del país.** Para muchos participantes en esta mesa de discusión, el voto electrónico no se ve aún como una alternativa viable. En México no hay confianza en torno a este tipo de tecnologías, además de que puede decirse que somos una población de “analfabetas electrónicos”.
- Otro espacio para el análisis con objeto de mejora del proceso electoral es **simplificar la documentación que deben de llenar los funcionarios de**

casilla. Esto es, si bien los resultados son buenos confiables, hay aún mucho margen de maniobra para simplificar y disminuir errores e inconsistencias en las actas.

- A modo de conclusión, algunos de los participantes indicó que probablemente una medida sencilla para reducir el costo total del aparato electoral es simplemente **estimular la participación ciudadana**. Mejorar los niveles de participación, reduciría los costos de los procesos de insaculación, capacitación y sustitución de funcionarios de casilla –ante los altos niveles de deserción- antes y en el mismo día de la jornada electoral.

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

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

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

Los evaluadores acordaron que la razón por lo cual parte de la ciudadanía no haya aceptado los resultados electorales en 2012, aun con el alto grado de precisión del PREP, del conteo rápido o de los cómputos distritales, se debió al *proceso* electoral, no a las cifras, tal y como sucedió en 2006. Por eso es que la impugnación de la elección no fue en contra del PREP o del conteo rápido, sino de las presuntas

condiciones de la contienda que habría facilitado los gastos excesivos y la práctica de compra de voto. Todos coincidieron que **el PREP es una gran fortaleza del IFE**.

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

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

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

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

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

17. Observación electoral y voto de los mexicanos en el extranjero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Diagnóstico General

Capítulo 1

COSTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL

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

Hallazgos principales:

- El costo de la democracia electoral en México se ha incrementado en los últimos años, pese a que la reforma electoral de 2007 cambió los criterios para determinar y reducir el financiamiento público a partidos, los topes de gasto de campaña y los límites a las aportaciones privadas.
- Las prerrogativas líquidas a partidos políticos para sus campañas disminuyeron entre 2006 y 2012: ya no se duplican durante años electorales, lo cual encarecía de sobremanera las elecciones intermedias. Ahora, el financiamiento a partidos aumenta 50% en años de elecciones presidenciales y 30% en elecciones intermedias. Sin embargo, la disminución en el financiamiento para gastos de campaña se vio atenuado por un aumento en los fondos para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, así como por el aumento de los tiempos de transmisión que los partidos reciben para sus *spots* de forma gratuita.
- Por su parte, el presupuesto asignado a las autoridades electorales aumentó en términos reales entre 2006 y 2012, debido a un incremento significativo del presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (tepjf).

- Los partidos políticos disponen hoy de mayores prerrogativas que antes: a los recursos líquidos que reciben del ife debe sumarse el valor de mercado de los *spots* que reciben de forma gratuita. Los *spots* no representan una erogación presupuestal directa, pero implican un costo de oportunidad y tienen un valor económico que debe considerarse.
- Además de las prerrogativas, los partidos y las campañas se fondean mediante aportaciones privadas, así como financiamiento no reportado, en efectivo o en especie, que proviene de personas físicas y morales y que viola las disposiciones legales.
- Por el lado de los egresos, aunque a la fecha (mayo 2013) aún se desconoce el reporte final de fiscalización de las elecciones de 2012, la evidencia que surge de entrevistas a profundidad sugiere que los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años, y que con frecuencia superan los topes que establece la ley.
- Los costos de las campañas políticas habrían aumentado, según las entrevistas realizadas con miembros de partidos políticos, ex candidatos y operadores políticos, por la mayor competitividad electoral que ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas, dinero en efectivo), así como por el pago de cobertura mediática —prensa, radio y televisión— que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales.
- Mientras los costos reales de las campañas han aumentado, los topes legales para presidente y legisladores disminuyeron de manera importante después de la reforma electoral de 2007. Asimismo, los topes bajaron pero las prerrogativas no lo hicieron en la misma medida. Esto produce casos en los que algunos partidos o coaliciones cuentan con más financiamiento público del que pueden gastar durante las campañas.
- Disminuir los topes como una vía para “abaratarse” el costo de las campañas es, por sí misma, una medida ineficaz e incluso contraproducente, porque puede generar mayor abismo entre la norma legal y la realidad. El camino para reducir los costos de la democracia requiere, primero, reducir los costos estructurales de las campañas políticas, y sólo después, los topes de gastos.
- No hay sincronía entre los topes de gasto de campaña y las modalidades de financiamiento público y privado. Por una parte, el financiamiento público total que los partidos reciben en año electoral (2012) es mayor al tope que pueden

gastar (lo cual incentiva que muchos gastos de campaña sean reportados como ordinarios). Por otra parte, los límites a las aportaciones privadas se establecen como una fracción de los topes de gasto de campaña, pero éstos se calculan como porcentaje de la bolsa de financiamiento de los partidos, lo cual carece de lógica. Los límites a las aportaciones privadas hacen muy difícil que un partido diversifique de forma transparente sus fuentes de ingreso.

- Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipec), el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, y los partidos podrían tener una estructura de ingresos públicos y privados cercana al 51/49. Sin embargo, los incentivos para diversificar fuentes de ingreso legales están limitados por generosas prerrogativas líquidas que otorga el ife, así como por topes de gasto y límites a las aportaciones privadas poco realistas, y por financiamiento no registrado que complementa el financiamiento a los partidos.
- Un problema importante en la determinación de los topes de campaña en México, es que éstos se establecen como una función del financiamiento público disponible para los partidos, el cual no necesariamente corresponde a las condiciones reales de los mercados locales en que se desarrollan las campañas. Asimismo, esos topes que se calculan con base en el financiamiento público, desincentivan que los partidos reporten el financiamiento privado que reciben. Si lo hicieran, no podrían gastarlo porque rebasarían los topes legales. De tal forma que no hay congruencia entre los topes y las fórmulas y modalidades de financiamiento público y privado. Más aún, los topes de campaña no responden a una lógica para hacer más legal, transparente y equitativo el gasto de las campañas. Los topes establecidos en la reforma electoral de 2007 parecen más una aspiración o una justificación política que una intención de reducir los costos de campaña: su incidencia ha sido menor.
- En un contexto con campañas cada vez más competitivas y costosas, los partidos tienen pocos incentivos para recaudar fondos privados de manera legal y transparente. La evidencia anecdótica sugiere que el financiamiento privado — no registrado — ya es predominante en la mayor parte de las campañas para cargos públicos federales, así como para gubernaturas y presidencias municipales. El reto es doble: por un lado reducir el costo creciente de las campañas y, por el otro, revisar las modalidades de financiamiento privado para alentar que sea transparente y legal.

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

Introducción

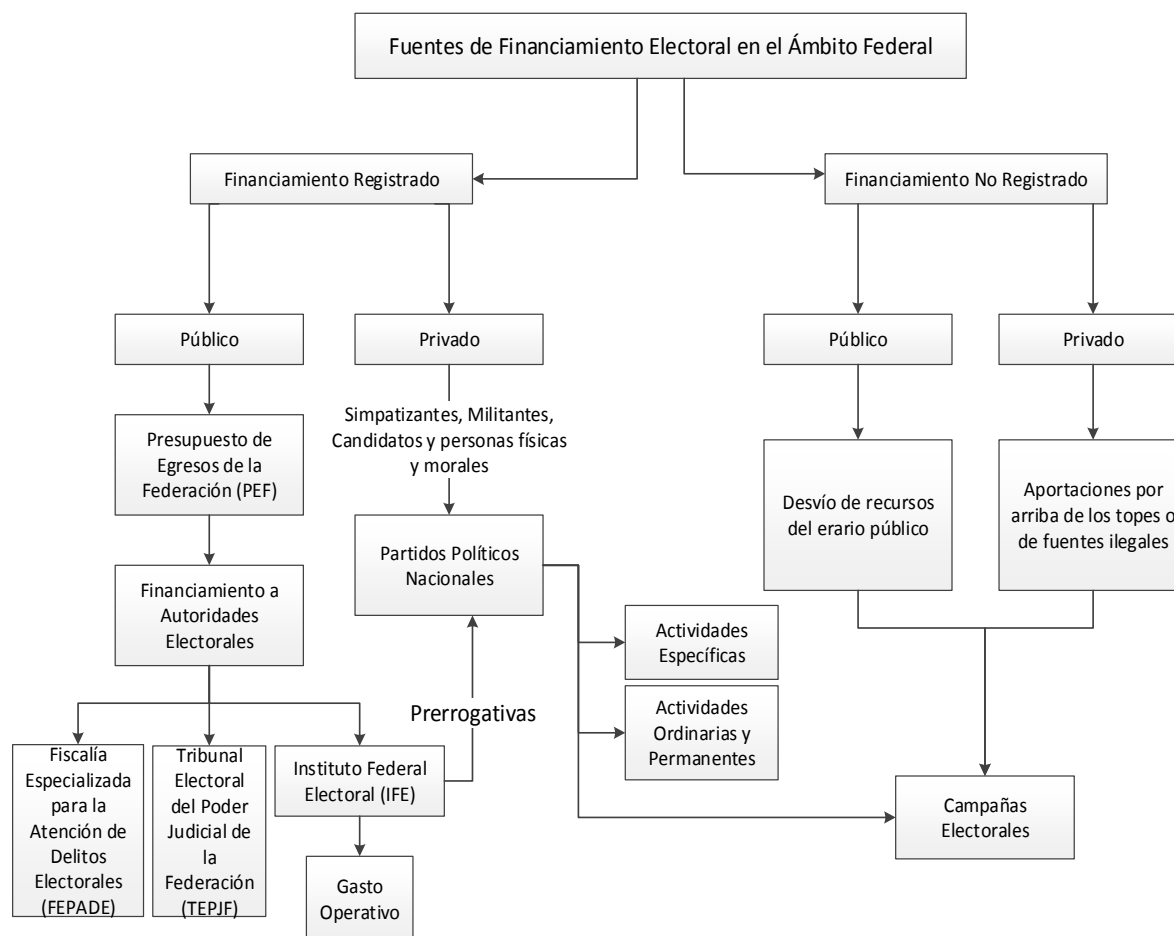
El costo de la democracia electoral en México comprende tanto el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales, el financiamiento público que otorga el ife a los partidos y las campañas, el financiamiento privado, otro financiamiento no reportado, en efectivo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

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

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

De manera esquemática, el Diagrama 1 ilustra el origen y destino de los recursos que reciben tanto las autoridades electorales como los partidos políticos. Desde el punto de vista del origen, existen recursos públicos que pueden ser líquidos, como el financiamiento a partidos; o en especie, como el acceso a medios vía *spots* en todas las estaciones de radio y televisión del país. Por otro lado, existen recursos privados, tales como las aportaciones a los partidos políticos sujetas a las restricciones de ley. Finalmente, los partidos y candidatos suelen recurrir, asimismo, a recursos públicos y privados que no reportan, cuyo monto es cada vez más significativo.

Diagrama 1. Origen y destino de recursos públicos y privados



Fuente: Elaboración propia con base en el cofipe, 2008

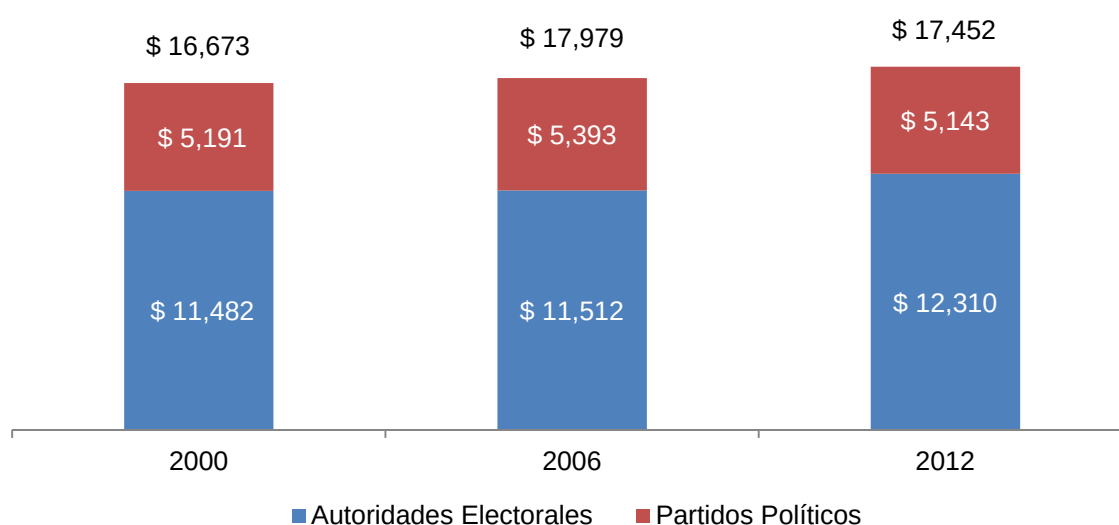
Desde el punto de vista de su destino o aplicación, podemos distinguir entre el gasto de las autoridades electorales, las actividades ordinarias de los partidos políticos y el gasto de campaña. Al igual que con las fuentes de ingreso, algunos gastos de campaña son reportados a las autoridades y otros no. A falta de información disponible, en este capítulo se analizarán las cifras oficiales de los

recursos destinados al sistema electoral, con la advertencia de que el gasto de campañas no reportado puede incluso ser mayor que aquel que sí es registrado.

a. Financiamiento público y privado total

Una primera aproximación al costo de la democracia electoral consiste en comparar el financiamiento público y privado entre 2006 y 2012. El financiamiento público asignado, tanto a autoridades electorales como a los partidos políticos, pasó, en términos reales, de 16 mil 906 millones de pesos en 2006 a 17 mil 452 millones de pesos en 2012. Este aumento se debió en gran parte al del presupuesto del Tribunal Electoral, como puede verse en la Tabla 10 al final de este capítulo.

Gráfica 1. Financiamiento Público, años seleccionados
(millones de pesos constantes)



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

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

asignado a los partidos políticos disminuyó en 4.7% (250 millones de pesos), comparativamente con 2006.

En el caso del financiamiento privado, éste ascendió a 1,071 millones de pesos constantes en 2006, los cuales equivalen a 20% del financiamiento público líquido a partidos políticos y 6% del financiamiento electoral total. A partir de la reforma electoral de 2007, se observa que el financiamiento por parte de militantes y simpatizantes cayó 78.5% en 2009, al pasar a 230 millones de pesos. Sin embargo, en 2009 sólo se llevaron a cabo elecciones intermedias. De acuerdo con los datos preliminares de la Unidad de Fiscalización del ife, en 2012 los partidos ejercieron 932 millones de pesos provenientes de financiamiento privado (en efectivo y en especie), lo que representó una disminución de sólo 13% en comparación con los montos ejercidos en las elecciones de 2006.¹

b. Financiamiento público a autoridades electorales

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

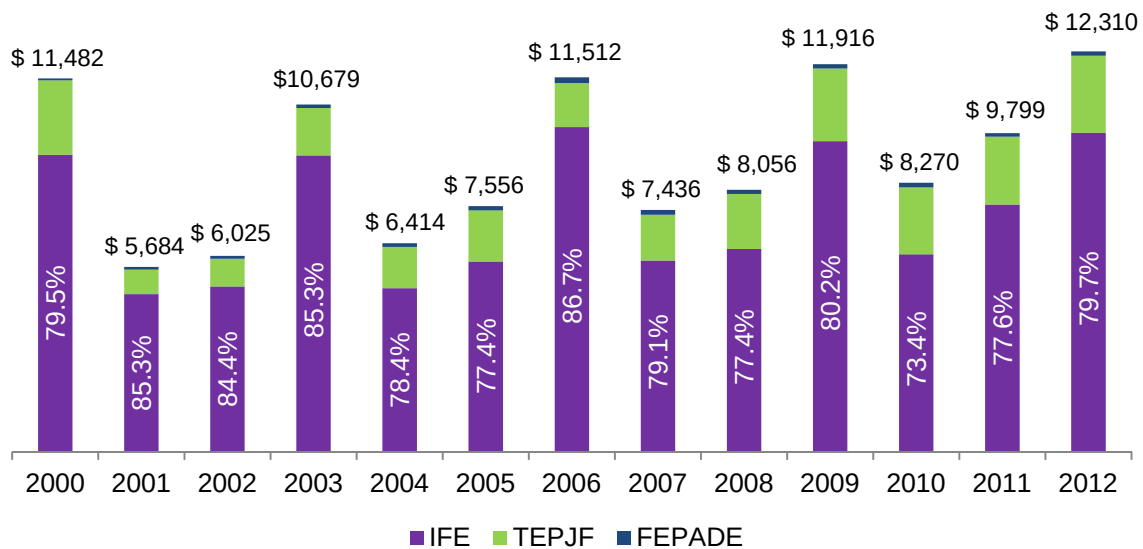
Al comparar los montos solicitados por el ife con los montos aprobados por la Cámara de Diputados, se observa que el presupuesto asignado al Instituto ha sido menor en 638 millones de pesos, en promedio anual entre 1999 y 2012. En los últimos 14 años, sólo en dos ocasiones, 2006 y 2009, el presupuesto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

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

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

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

Gráfica 2. Financiamiento al gasto operativo de las autoridades electorales, 2000 - 2012
(millones de pesos constantes, 2012)

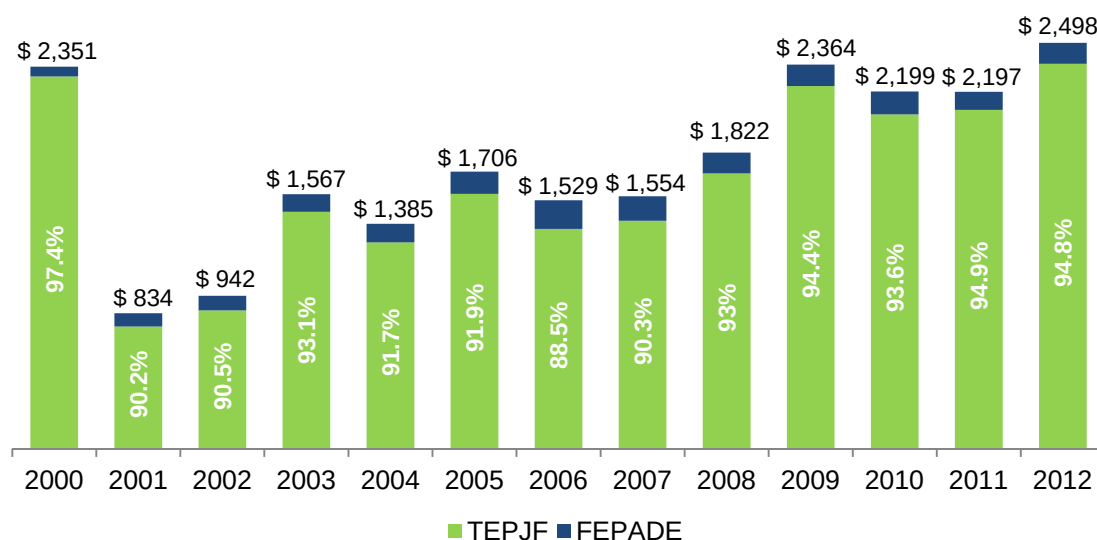


Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012. Los montos del ife no incluyen prerrogativas a partidos.

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

Debido a que el ife recibe en promedio el 80% del presupuesto asignado a las autoridades electorales, resulta importante analizar el presupuesto del tepjf y la fepade por separado. En la siguiente gráfica se muestran los montos asignados a estas instituciones:

Gráfica 3. Financiamiento al TEPJF y FEPADE, 2000 - 2012
(millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2012

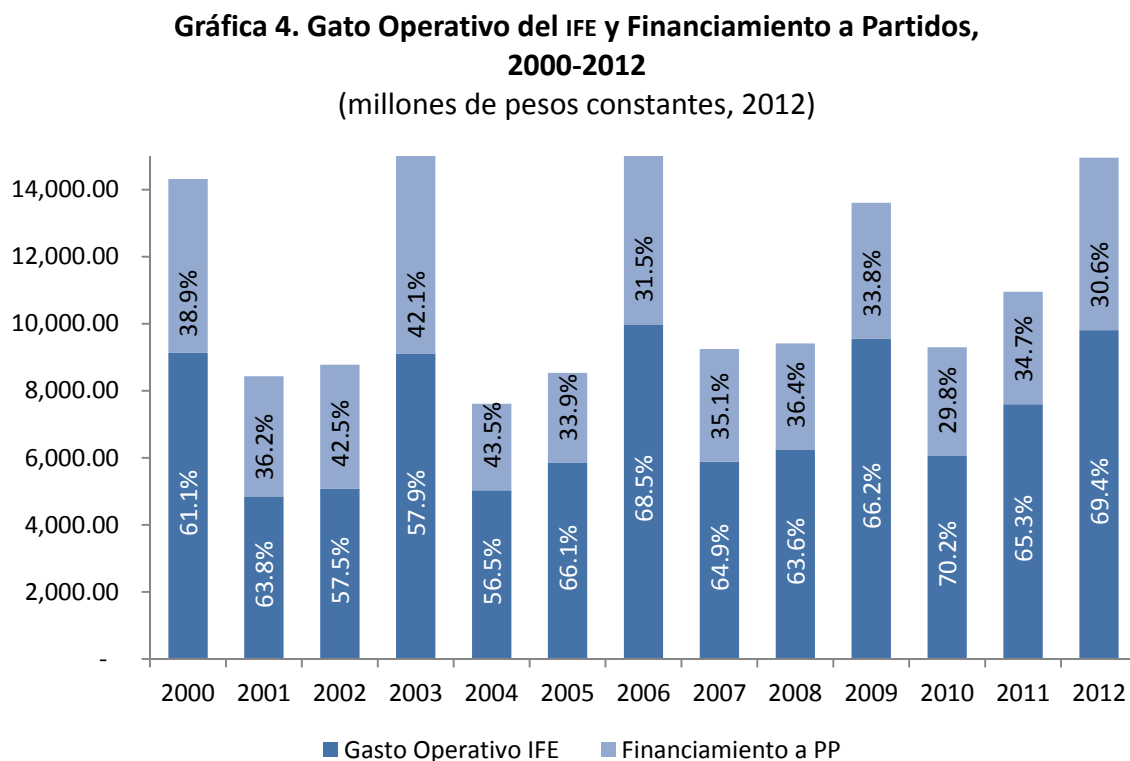
El financiamiento del tepjf y la fepade muestran un comportamiento diferente al observado en el ife. Si bien existe un componente cíclico en los años electorales, con excepción del atípico año 2000, éste no es tan marcado como en el caso del Instituto y muestra una tendencia creciente. Entre 2001 y 2011,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

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

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

c. Gasto Operativo del ife y financiamiento a partidos políticos

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



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

Como se aprecia, el aumento en el presupuesto del ife no sólo se debe a incrementos en prerrogativas, pues si bien éstas aumentan en años electorales, el gasto operativo del Instituto ha aumentado en años no electorales. En promedio,

del presupuesto total del ife, 64.3% se destina a gasto operativo y 35.7% a los partidos políticos. (Ver Tabla 10 al final del capítulo).

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

d. Prerrogativas a partidos políticos

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

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

Cuadro 1. ¿Cómo se determina el financiamiento público a partidos?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

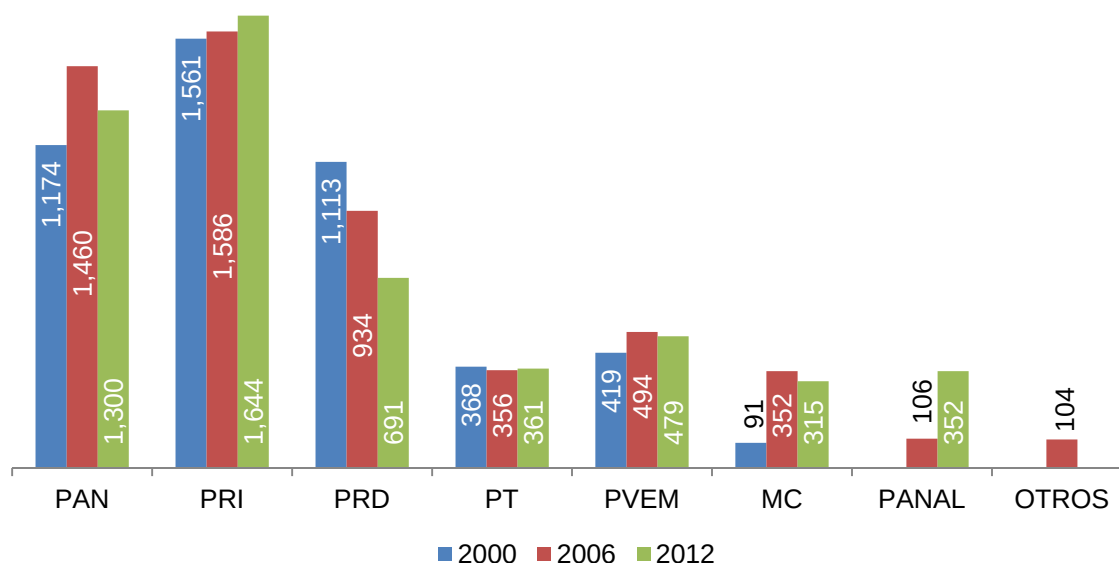
Las reglas previas a 2007 para definir el financiamiento a partidos padecían de tres defectos importantes. Primero, el monto total dependía del número de partidos con registro, lo cual creaba un incentivo perverso: mientras más partidos obtuvieran su registro, mayores prerrogativas en términos absolutos recibían los partidos más grandes y establecidos. Segundo, las prerrogativas prácticamente se duplicaban en años electorales, sin importar que se tratase de una elección intermedia o presidencial. Y por último, dejaba al criterio del ife el determinar un “costo mínimo de campaña” del cuál dependía no sólo el monto total de financiamiento sino también los topes de gasto de campaña.²

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

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

² El costo mínimo de campaña se estableció en 1997 y se calculó con base en una lista de requerimientos mínimos para organizar una campaña. Sin embargo, la composición de esa lista nunca se actualizó con base en los requerimientos del mercado y sólo se actualizaba con base en la inflación.

Gráfica 5. Financiamiento a partidos políticos, 2000-2012
(millones de pesos constantes, 2012)



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

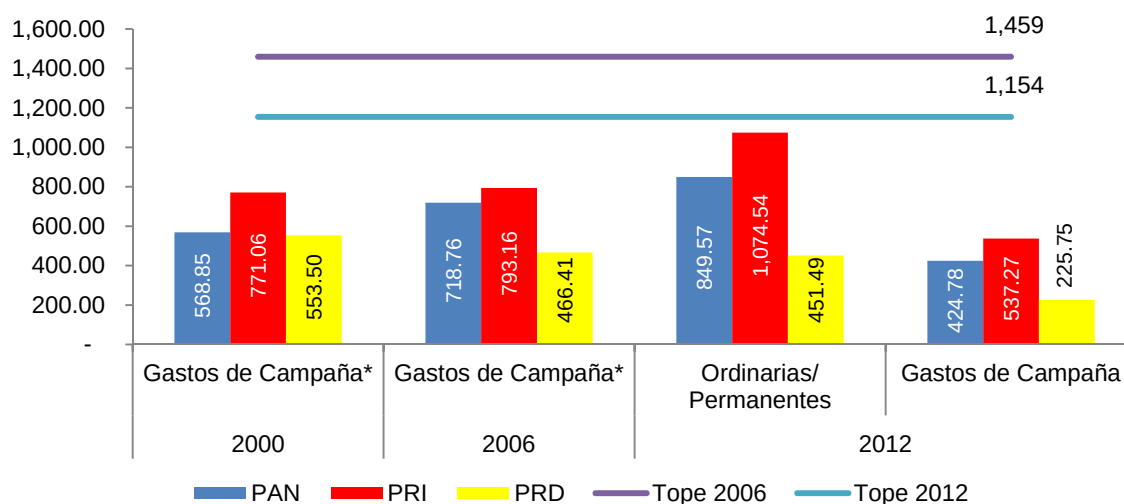
El financiamiento público a partidos políticos muestra diferencias en los montos asignados en las elecciones de 2006 y 2012. Si bien el monto agregado es similar (5 mil 393 millones en 2006 vs. 5 mil 143 millones en 2012), se observa un cambio en su distribución entre los diferentes partidos políticos.

La reducción de los montos de financiamiento entre estos años de elecciones presidenciales fue de 4.7%. Esto puede asociarse a una reducción de 37% en el financiamiento de gasto de campaña en esos años, el cual pasó de 2 mil 674 millones de pesos en 2006 a mil 681 millones de pesos en 2012. Por otro lado, esta reducción fue compensada con un incremento de 26% en el financiamiento de gastos ordinarios y permanentes, los cuales pasaron en el mismo periodo de 2 mil 674 millones pesos a 3 mil 361 millones. Otro monto que tuvo un incremento significativo fue el financiamiento etiquetado para actividades específicas, el cual fue de 127 por ciento; pasó de 44 millones de pesos en 2006 a 101 millones en 2012.

Los tres partidos que mayor financiamiento público reciben son el pri, el pan y el prd. El comparativo entre las asignaciones para gastos ordinarios y de campaña se

muestra en la siguiente gráfica, junto con los topes que pueden gastar para todas las campañas de disputa: una presidencial, 500 diputados y 128 senadores.

Gráfica 6. Financiamiento público para actividades ordinarias de campañas vs topes de gasto de campaña 2000, 2006 y 2012
(millones de pesos constantes)



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

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

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

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

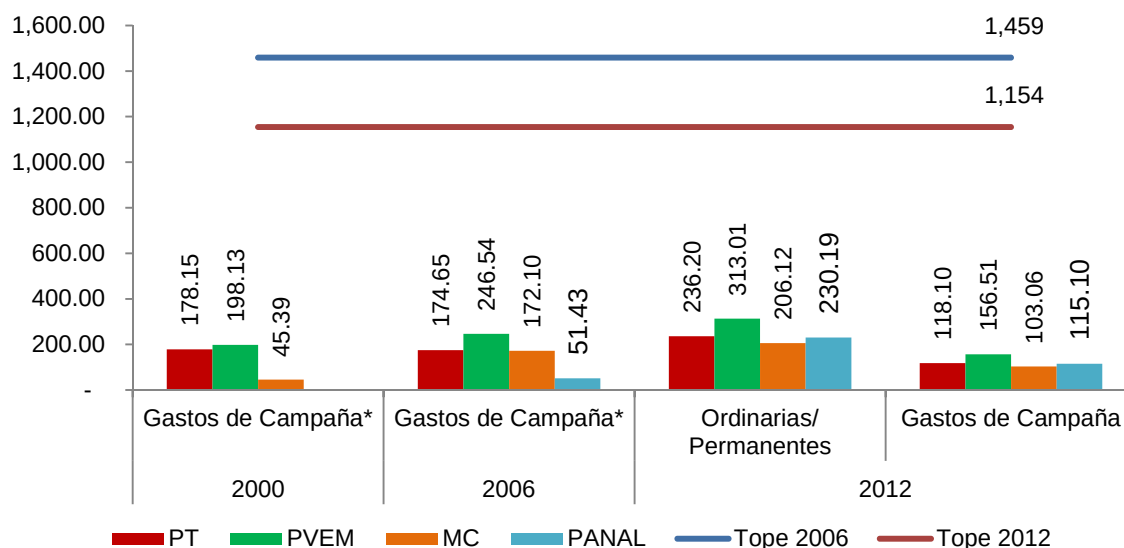
A la consabida cifra, habrá que sumar el ingreso en especie que los partidos políticos tienen al acceder de manera gratuita a la radio y la televisión, medios en los que, según el propio Senado, “los partidos destinaban el 60 por ciento de sus recursos”. Por lo que es posible concluir que los partidos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

Se observa un cambio en la composición de los montos que reciben los partidos para actividades ordinarias y permanentes, así como para gastos de campaña. Como se dijo antes, esto se debe a que en la reforma de 2007 cambió la fórmula para otorgar financiamiento tanto para actividades ordinarias como de campaña (ver Cuadro 1).

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

El detalle del financiamiento para los partidos políticos más pequeños se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica 7. Financiamiento público para actividades ordinarias de campañas vs topes de gasto de campaña 2000, 2006 y 2012
(millones de pesos constantes, 2012)



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

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

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

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

Las líneas horizontales de las dos gráficas anteriores indican el gasto máximo de campaña en que podían incurrir los partidos en 2006 y 2012 de acuerdo con los diversos topes de gasto (ver Tabla 5 más adelante). El contraste entre el financiamiento público recibido por los principales partidos y los topes de gasto que enfrentan, significa que la suma del financiamiento ordinario y de campaña durante años electorales es mayor al tope de gasto de todas las elecciones en disputa. Dicho de otra forma: los partidos tienen más dinero del que pueden gastar durante años electorales, lo que da lugar, según las entrevistas conducidas para este estudio, a que los partidos reporten muchos gastos como ordinario cuando en realidad son de campaña.

e. Valor económico de los spots gratuitos

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

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

Tabla 1. Distribución de *spots* para el proceso electoral federal, 2011-2012

<i>Periodo</i>	<i>Actor</i>	<i>Días</i>	<i>Minutos</i>	<i>Emisoras</i>	<i>Minutos totales</i>	<i>Impactos en Medios 30'</i>
<i>Precampañas</i>	Partidos	60	18	2335	2,521,800	5,043,600
	Autoridades	60	30	2335	4,203,000	8,406,000
	<i>Subtotal</i>	60	48	2335	6,724,800	13,449,600
<i>Intercampañas</i>	Partidos	47	0	2335	0	0
	Autoridades	47	48	2335	5,267,760	10,535,520
	<i>Subtotal</i>	47	48	2335	5,267,760	10,535,520
<i>Campañas</i>	Partidos	90	41	2335	8,616,150	17,232,300
	Autoridades	90	7	2335	1,471,050	2,942,100
	<i>Subtotal</i>	90	48	2335	10,087,200	20,174,400
<i>Veda y Jornada Electoral</i>	Partidos	4	0	2335	0	0
	Autoridades	4	48	2335	448,320	896,640
	<i>Subtotal</i>	4	48	2335	448,320	896,640
Total		201		2335	22,528,080.00	45,056,160.00

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

La Tabla 2 presenta la distribución de *spots* por partido político. Los datos agregados difieren marginalmente de la Tabla anterior porque se basa en los datos de la contabilización de *spots* realizada por el ife durante el proceso electoral.

Tabla 2. Distribución de *spots* por partido político durante los 90 días de las campañas federales, 2012

<i>Coalición</i>	<i>Proporción de la coalición en el Congreso</i>	<i>Minutos Totales</i>	<i>Impactos en Medios 30'</i>
PRI/Verde	44.70%	3,808,534	7,617,068
PAN	27.00%	2,300,457	4,600,913
NA	8.60%	732,738	1,465,476
PRD / PT / Convergencia	19.70%	1,678,481	3,356,963
Total partidos	85.40%	8,520,210	17,040,420
Autoridades	14.60%	1,454,670	2,909,340
Total	100%	9,974,880	19,949,760

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

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

Según un catálogo de tarifas comerciales de las estaciones de radio y televisión elaborado por Eficiencia Informativa —empresa mexicana que monitorea medios de comunicación—, el valor comercial de los poco más de 22 millones de *spots* distribuidos entre los partidos políticos durante el proceso electoral 2011-2012 (en

precampañas y campañas), podría ascender a 884 mil 790 millones de pesos (ver Tabla 3).

Este cálculo se realizó a partir de una base de datos de mil tarifas comerciales provenientes de 500 emisoras de televisión (de un total de 741) y 500 de radio AM y FM (de un total de 1,594). Cada tarifa corresponde al costo promedio diario de contratar un segundo de publicidad en la emisora, sin que contemple el tiempo pautado en Redes Nacionales. Este costo se multiplicó primero por 30 (el número de segundos en cada *spot*) y posteriormente por 82 (el número de *spots* de 30 segundos que cada emisora está obligada a transmitir diariamente durante las campañas federales para partidos políticos) para cumplir con los 41 minutos diarios obligados en cada estación de radio y televisión que establece el artículo 55 del cofipe. Al multiplicar este número por los 90 días de campaña, se puede obtener un primer referente del valor comercial de los *spots* de partidos transmitidos por una emisora a lo largo de la campaña.³

Aunque las mil emisoras consideradas para este ejercicio constituyen 43% de las 2 mil 335 contempladas en el catálogo del ife, representan una muestra de aquellas concesionarias con mayor *rating* y se estima que constituyen la mayor parte del valor comercial de los *spots*.⁴

Tabla 3. Valor aproximado de *spots* gratuitos transmitidos por partidos en radio y televisión durante proceso electoral 2011-2012 (según catálogo de tarifas comerciales, sin descuento)

(miles de pesos)

<i>Tipo de medio</i>	<i>Valor comercial promedio por spot</i>	<i>Spots transmitidos por día</i>	<i>Valor diario</i>	<i>Valor en precampaña</i>	<i>Valor en campaña</i>	<i>Total</i>
<i>Televisión</i>	\$57.53	71,136	\$3,495,407	\$209,724,417.86	\$314,586,626.80	\$524,311,044.66
<i>Radio FM</i>	\$19.27	71,136	\$1,170,603	\$70,236,199.40	\$105,354,299.10	\$175,590,498.51

³ Esta forma de estimar el costo no contempla la variación de los precios comerciales durante eventos especiales: por ejemplo, en 2012 se desarrolló el *Superbowl* XLVI (5 de febrero), la Copa Libertadores (24 de enero al 4 de julio) y el Torneo Clausura 2012 del Fútbol mexicano.

⁴ Al respecto, no olvidemos que las permissionarias de radio y televisión, incluidas dentro del catálogo del IFE, por ley tienen prohibido comercializar tiempos y solamente cuentan con patrocinadores, por lo cual tampoco forman parte de la muestra.

Radio AM	\$17.62	81,888	\$1,232,593	\$73,955,556.53	\$110,933,334.79	\$184,888,891.31
Total		224,160	\$5,898,603	\$353,916,173.79	\$530,874,260.69	\$884,790,434.48

Fuente: Elaboración propia con datos del ife y Eficiencia Informativa, “Valor comercial de la presencia en medios por candidato”, Documento de uso interno.

Ahora bien, al considerar que las emisoras hacen grandes descuentos, especialmente a los clientes que adquieren altos volúmenes como podría ser un partido político, a quienes cobran sólo 15 ó 20 por ciento de la tarifa comercial publicada, es probable que durante el proceso electoral 2011-2012 los partidos habrían tenido que pagar entre 132 mil 718 y 176 mil 958 millones de pesos por los *spots* transmitidos en campañas y precampañas. Desde cualquier perspectiva, estas cifras son muy superiores a los mil 335 millones de pesos reportados por los partidos en 2006 en gastos en radio y televisión (ver tabla 7).⁵

La asociación civil México Evalúa propone otra alternativa para estimar el valor comercial de los *spots* gratuitos. De acuerdo con sus cálculos, el valor comercial aproximado de los *spots* transmitidos por todos los partidos durante las campañas presidenciales de 2012 fue 21 mil 622 millones de pesos: 10 veces superior al gasto equivalente en 2006, que según cifras de México Evalúa, tomando en cuenta el gasto de todos los contendientes, fue de 2 mil 580 millones de pesos. Con base en el estudio, esta cifra considera solamente tiempos fiscales, equivalentes al 45% del total de los tiempos oficiales del Estado, que al 100% equivalen a 48 mil millones de pesos.⁶

Tabla 4. Minutos, número de *spots* y costo de tiempos en Radio y TV de acuerdo con México Evalúa

	2006	2012	Diferencia

⁵ IFE, Informes de campaña de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos.

⁶ Cálculo realizado por México Evalúa utilizando datos del Reporte Final Sobre las Elecciones. 2007. Volumen 2, y de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la SEGOB. Los tiempos considerados en radio son de 30 segundos, mientras que los de televisión son de 20 segundos. México Evalúa, “El costo de las elecciones presidenciales de 2012”, Febrero, 2013.

<i>Minutos</i>	146,619	14,774,760	9,977%
<i>Spots</i>	395,052	5,688,283	1,340%
<i>Costo</i> <i>(tiempos fiscales)</i>	\$ 2,580*	\$ 21,622*	738%

*Millones de pesos

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

f. Topes de gasto en campañas y aportaciones privadas

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

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

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

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

Como se observa en las fórmulas, en 2006 la estimación de los topes de gasto de campaña era un múltiplo del llamado “costo mínimo de campaña para diputados”, cifra estimada anualmente por el ife a partir de variables fijadas en 1997, misma que se actualizaba por la inflación año con año. A partir de 2008, el tope se calcula como una fracción del “financiamiento público para gastos de campaña para todos los partidos”, cifra que a su vez depende del padrón electoral y del salario mínimo vigente.

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

Tabla 5. Topes de gasto de campaña, 2006 vs 2012

<i>Cargo</i>	<i>Tope máximo campaña 2006</i>	<i>Tope máximo precampañas 2012</i>	<i>Tope máximo campañas 2012</i>	<i>Total 2012</i>
<i>Diputados</i>	\$ 950,186.10	\$ 162,536.12	\$ 1,120,373.61	\$ 1,282,909.73
<i>Senadores (promedio)</i>	\$ 16,326,023.31	\$ 1,904,635.14	\$ 9,523,175.71	\$ 11,427,810.86
<i>Presidente</i>	\$ 651,428,441.67	\$ 67,222,416.83	\$ 336,112,084.16	\$ 403,334,500.99
<i>Gasto máximo por partido o coalición</i>	\$1,458,917,017.74	\$ 176,931,577.42	\$ 976,965,790.15	\$1,153,897,367.57

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

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

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

Si se consideran todos los topes, si un partido político o coalición hubiese querido gastar al máximo en todas las candidaturas de la elección federal 2012, habría

necesitado 1,153 millones de pesos. Esta cifra resulta de sumar el tope de gasto de campaña para diputados por 300, el tope promedio para senadores por 32 y el tope presidencial.

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

g. Financiamiento privado

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

Cuadro 2. Límites a las aportaciones (después de 2007)

- Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto

total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.

- La suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de cuotas, autofinanciamiento y colectas no podrá ser mayor al 10% del monto anual establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

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

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

Tabla 6. Límites de aportaciones de militantes y simpatizantes

<i>Año</i>	<i>De militantes, candidatos, autofinanciamiento y colectas públicas</i>	<i>De simpatizantes (dinero o en especie)</i>	<i>Persona física o moral</i>	<i>Monto máximo que cada partido podrá recibir</i>
2006	NA	NA	\$ 1,034,187.81	\$ 206,837,561.37
2012	\$ 33,611,208.42	\$ 33,611,208.42	\$ 1,680,560.42	No especificado*

*Siempre que sea menor al financiamiento público.

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

Fuente: Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie de simpatizantes que podrá recibir durante 2012. Fecha de expedición 9 de enero de 2012. Consultado en:

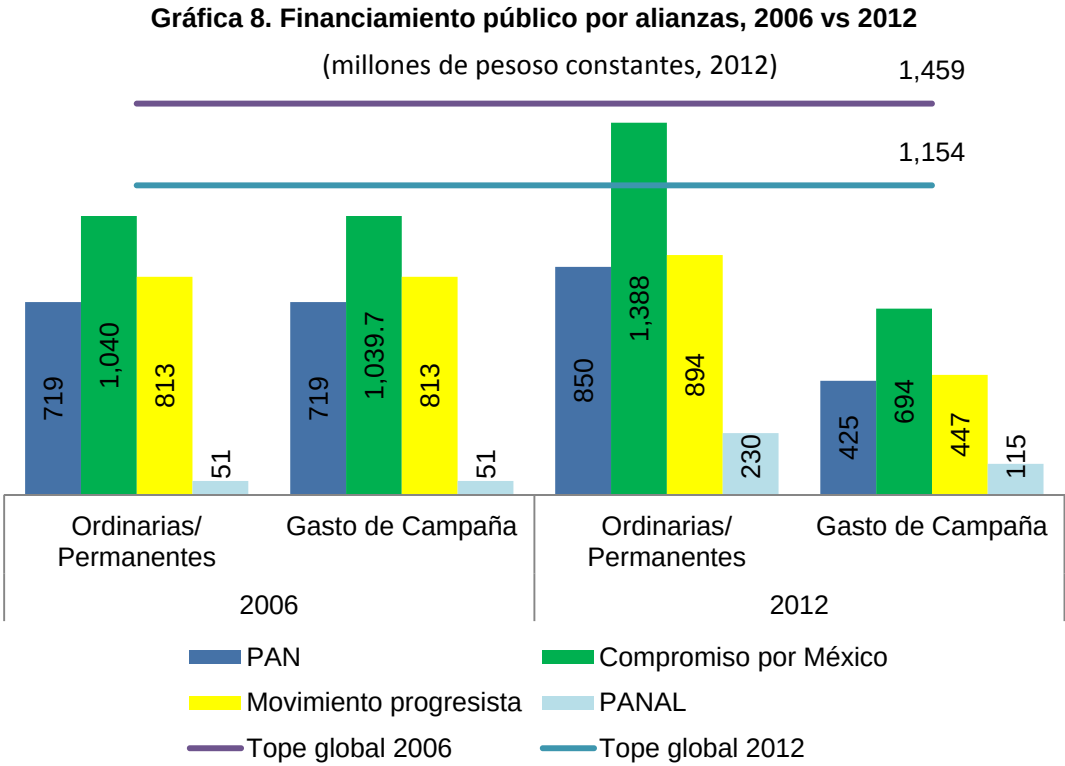
[http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/Comunicado%20Limite%20dinero%20simpatizantes%202012%20\(2\).pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/Comunicado%20Limite%20dinero%20simpatizantes%202012%20(2).pdf)

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

Otro problema de las fórmulas de aportaciones privadas refiere a que, por un lado, el límite para aportaciones individuales aumentó entre 2006 y 2012, como se aprecia en la Tabla 6. Sin embargo, el límite para las aportaciones privadas totales disminuyó significativamente al pasar de 206 a 33.6 millones de pesos (esto se debe a que el tope de gasto de campaña, nuevo referente para establecer los límites, es del 20% del financiamiento público para campañas). Esta modificación implica una contradicción: se permiten mayores aportaciones individuales, mientras que la suma total de aportaciones privadas disminuye. Con lo anterior, las posibilidades de diversificar las fuentes de ingreso de los partidos se ven reducidas.

Para poner en perspectiva el subsidio que reciben los partidos, la Gráfica 8 contrasta el financiamiento público (ordinario y para gastos de campaña) de cada partido o coalición con el gasto máximo de todas las campañas en que pudieron haber incurrido en 2006 y 2012 (presidente, senadores y diputados). Como se aprecia, aun sin tomar en cuenta el financiamiento privado, el financiamiento

público para el pan y las coaliciones encabezadas por el pri y el prd en 2012 (ordinario y de campañas), es mayor a los topes de las 629 campañas federales en contienda. Por ejemplo, en 2012 la coalición “Compromiso por México” (pri y pvem) recibió 1,388 millones de pesos de financiamiento público ordinario y 694 millones de pesos para gastos de campaña. Ese mismo año, sus gastos de campaña no podían exceder de 1,154 millones de pesos.



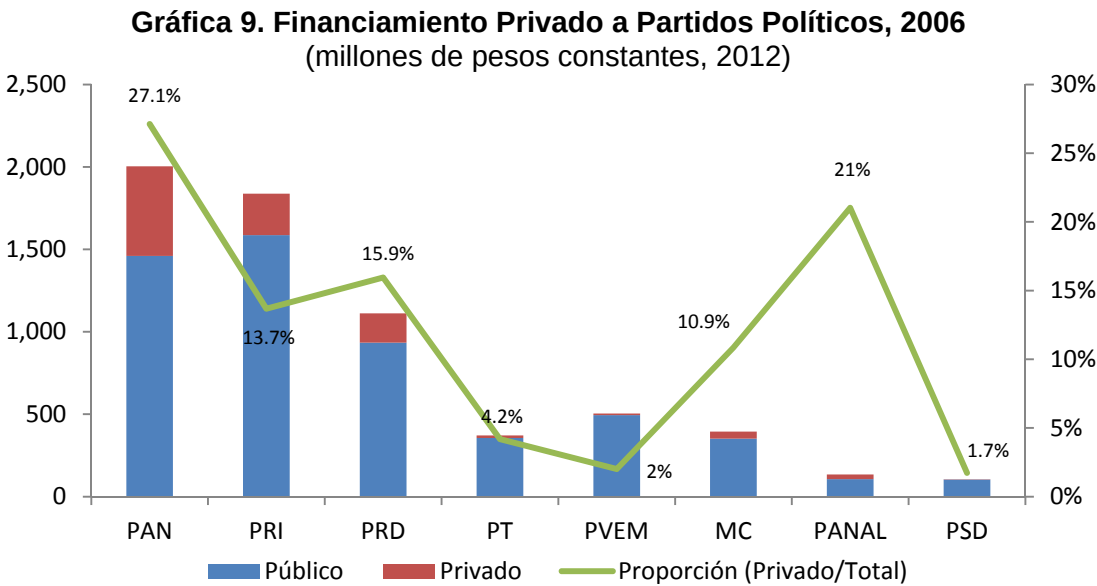
Fuente: ife. Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

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

para diversificar fuentes legítimas de ingresos, al tiempo que se crea un incentivo para disimular gastos de campaña.

h. Financiamiento público y privado a partidos políticos

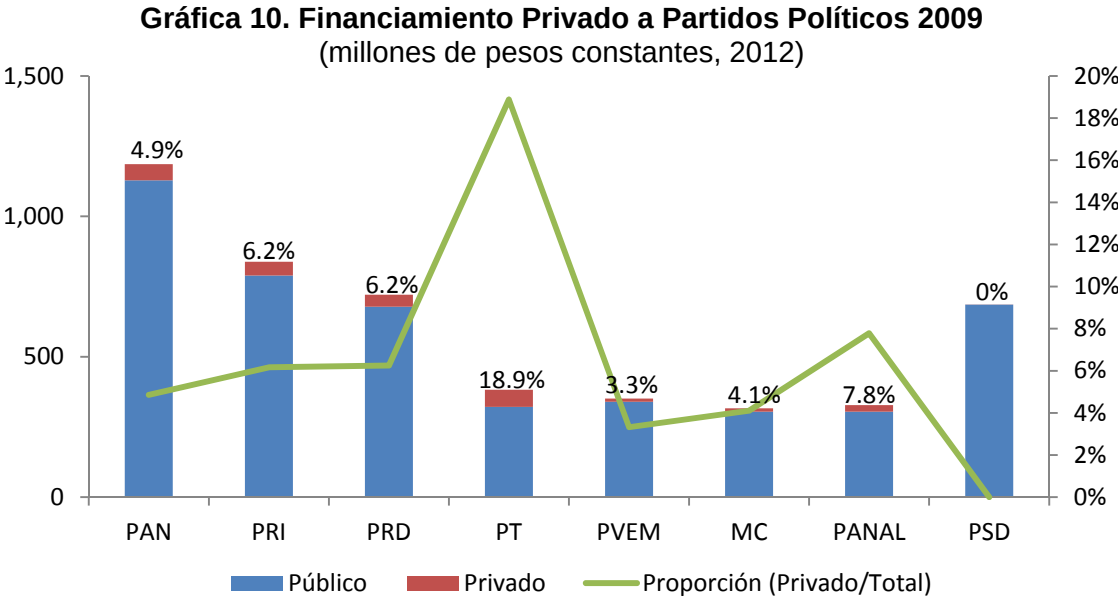
La siguiente gráfica presenta el financiamiento público y privado recibido en 2006, y la proporción que éste representó respecto de los ingresos totales reportados por cada partido político.



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

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

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

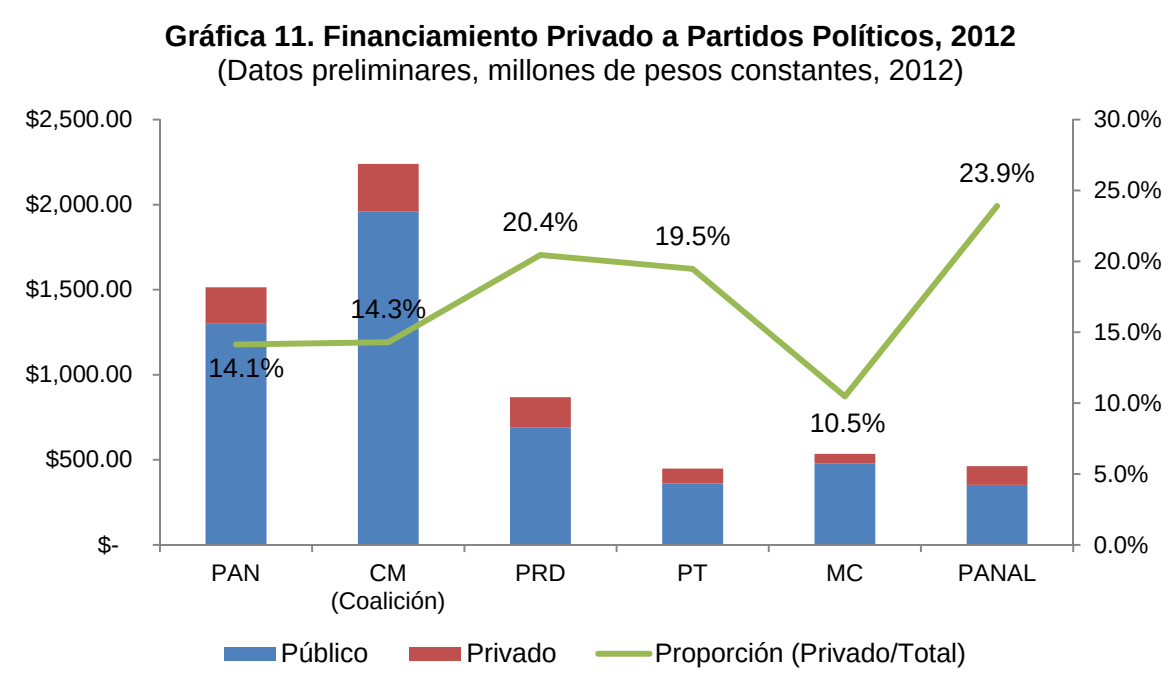


Fuente: ife, Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

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

Asimismo y de acuerdo con datos preliminares de la Unidad de Fiscalización del ife de enero de 2013, los ingresos privados reportados por los partidos en las elecciones federales de 2012 fueron sólo 13% menores a los reportados en 2006. En la siguiente gráfica se muestra el financiamiento privado como proporción de éste

a partir de las cifras preliminares. Para el caso de la Coalición Compromiso por México integrada por el pri y el Partido Verde Ecologista, es importante mencionar que los datos no se encuentran desagregados por partido.



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

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

i. Financiamiento y gasto no reportado

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

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

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

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

j. Costo y eficacia del modelo de acceso a medios

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

Tabla 7. Gastos de campaña en la elección presidencial 2006

(miles de pesos corrientes)

<i>Elecciones</i>	<i>Partidos</i>	<i>Prensa</i>	<i>Radio</i>	<i>TV</i>	<i>Anuncios espectaculares</i>	<i>Cine</i>	<i>Redes Sociales e internet</i>	<i>Total</i>
<i>Presidencia</i>	<i>PAN</i>	2,505.23	91,599.68	127,276.52	30,742.06	2,962.76	2,751.74	257,837.99
	<i>PRI/Verde</i>	20,787.60	51,945.19	294,988.73	69,784.00	5,000.00	2,338.95	444,844.47
	<i>PRD/PT/Mov.C iud.</i>	1,304.62	89,807.23	267,987.50	24,512.77	0.00	0.00	383,612.12
	<i>Nueva Alianza</i>	1,123.59	2,614.41	19,455.24	3,211.20	0.00	12.10	26,416.54
	<i>Alianza Social Demócrata</i>	0.00	1,752.04	4,881.47	0.00	0.00	0.00	6,633.51
<i>Senado</i>	<i>PAN</i>	5,888.52	25,328.36	43,534.77	13,571.48	1,483.53	188.11	89,994.77
	<i>PRI/Verde</i>	13,928.70	34,640.46	52,089.04	15,981.93	0.00	395.32	117,035.45
	<i>PRD/PT/Mov.C iud.</i>	1,929.00	19,144.90	89,027.13	3,072.03	49.50	40.00	113,262.56

	<i>Nueva Alianza</i>	0.00	85.65	106.29	0.00	0.00	0.00	191.94
<i>Diputados</i>	<i>PAN</i>	5,466.69	17,768.73	11,478.13	5,706.44	61.70	188.84	40,670.53
	<i>PRI/Verde</i>	7,486.12	18,259.45	25,718.01	10,191.49	5,620.96	332.22	67,608.25
	<i>PRD/PT/Mov.Ciudad.</i>	748.58	7,327.07	37,967.59	914.12	24.55	29.77	47,011.68
	<i>Nueva Alianza</i>	29.24	132.81	72.50	144.02	0.00	0.00	378.57
<i>Total</i>		61,197.89	360,405.98	974,582.92	177,831.54	15,203.00	6,277.05	1,595,498.38

*Montos en pesos corrientes.

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

Este gasto en medios de radio y televisión no incluye el costo de decenas de miles de *spots* que no fueron reportados al ife. Según el monitoreo realizado aquel año, los partidos habrían ocultado de sus reportes de gasto de campaña un volumen de decenas de miles de *spots* cuyo valor comercial pudo ser de cientos de millones de pesos.⁷

Además, no se debe olvidar que en 2006, el criterio para la contabilización de promocionales de partidos en las campañas, consideraba como un *spot* el que se transmitía en Redes Nacionales (señal de origen y sus repetidoras).⁸ Por tal motivo, se asignaba un costo único y no, como es ahora, un costo por cada emisora individual en la que se difunde un mensaje. Lo anterior incrementó exponencialmente el costo real de los gastos en radio y televisión reportados en 2006.

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

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

⁷ Según una primera estimación que realizó IBOPE México para el IFE, había 281 mil promocionales de radio y TV que no habían sido reportados a la autoridad. Esa cifra se sometió a un proceso de conciliación con los partidos porque se detectaron algunas inconsistencias. El partido que más promocionales no reportados registraba era el PRI (Alianza por México) con más de la mitad del total; después aparecía el PAN y en tercer sitio el PRD (Coalición por el Bien de Todos).

⁸ Fuente: Artículo 12.10, inciso a), fracción I, del *Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales* vigente en 2006 y *Metodología aplicable al monitoreo de promocionales en las campañas de 2006 del IFE*.

k. Finanzas electorales en perspectiva comparada

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

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

Tabla 8. Costo de las elecciones en América Latina, 2001-2004

(dólares)

<i>País</i>	<i>Año de elección</i>	<i>Costo por voto emitido</i>
<i>Argentina</i>	2003	\$0.41
<i>Bolivia</i>	2002	\$3.33
<i>Brasil</i>	2002	\$0.29
<i>Colombia</i>	2002	\$1.95
<i>Costa Rica</i>	2002	\$8.58
<i>Ecuador</i>	2002	\$1.09
<i>El Salvador</i>	2003	\$2.78
<i>Guatemala</i>	2003	\$0.27
<i>Honduras</i>	2001	\$0.75
<i>Nicaragua</i>	2001	\$3.11
<i>Panamá</i>	2004	\$5.21
<i>Rep. Dominicana</i>	2002	\$6.84
<i>Uruguay</i>	2004	\$3.72
<i>Promedio sin México</i>	NA	\$2.95
<i>México</i>	2003	\$17.24
<i>Promedio</i>		\$3.97

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

Disponible en:

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

Tabla 9. Regímenes de finanzas electorales en el mundo

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

N = 111 países

Fuente: Elaboración propia con datos de International IDEA,
“Political Finance Database”, Consultado en
<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

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

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

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación.

Tabla 10. Financiamiento público de las autoridades electorales y a los partidos políticos

(Millones de pesos constantes, 2012)

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

Partidos Políticos	4,725.55	3,264.93	3,289.63	6,160.66	2,582.13	2,686.09	5,393.38	3,362.58	3,178.40	4,057.75	3,229.77	3,352.22	5,142.51
Total	16,207.8 2	8,948.99	9,314.37	16,840.0 5	8,996.51	10,242.2 2	16,905.8 0	10,798.3 4	11,234.6 1	15,973.9 8	11,499.8 1	13,150.8 6	17,452.2 8

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

Capítulo 2

GASTO EN PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

Hallazgos principales:

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

1. Marco normativo

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

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

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

Tabla 1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en medios electrónicos.

	<i>Reforma</i>
Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 41. III. Apartado C. [...] Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la

Tabla 1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en medios electrónicos.

	<i>Reforma</i> protección civil en casos de emergencia. Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...] La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. [...]
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (Expedido el 14-	Art. 2. 2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus

Tabla 1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en medios electrónicos.

	<i>Reforma</i>
01-2008)	delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Art. 228. 5. [...] el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
Ley Federal de Radio y Televisión (Última reforma 19-06-2009)	Art. 10. Compete a la Secretaría de Gobernación: [...] IV. Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta ley; Art. 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a

Tabla 1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en medios electrónicos.

	<i>Reforma</i>
	difundir temas educativos, culturales y de orientación social.⁹ El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Art. 59-BIS. Con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, del tiempo total que conforme al artículo anterior y a otras leyes corresponde al Estado, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. [...] Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Art. 79-A Los permisionarios y concesionarios de radio y de televisión tendrán las siguientes obligaciones en materia electoral: I. Atender las determinaciones que el Instituto Federal Electoral adopte en materia de radio y televisión, dentro del ámbito de su competencia conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

⁹ En periodos regulares (de no elecciones) RTC tiene a cargo el 88% y el IFE el 12%; en periodos electorales el IFE administra 48 minutos de los tiempos.

Tabla 1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en medios electrónicos.

	<i>Reforma</i>
	II. Suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, toda propaganda gubernamental, conforme a lo dispuesto por el párrafo 2, artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; III. Poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo que le corresponda administrar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59-BIS de la presente Ley; [...].

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

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

2. Erogaciones para propaganda gubernamental

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

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

- **361** Difusión por radio, televisión y otros medios de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales
 - 36101 Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales
- **362** Difusión por radio, televisión y otros medios de mensajes comerciales para promover la venta de bienes o servicios
 - 36201 Difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios
- **363** Servicios de creatividad, preproducción y producción de publicidad, excepto Internet
- **364** Servicios de revelado de fotografías
- **365** Servicios de la industria fílmica, del sonido y del video
- **366** Servicio de creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet
- **369** Otros servicios de información
 - 36901 Servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos

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

¹¹ Entidades de control presupuestario directo no consideradas dentro del análisis: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el

3. Presupuesto aprobado para propaganda vs. presupuesto ejercido

El gasto total ejercido en la partida 3600 “Servicios de comunicación social y publicidad” entre 2000 y 2012 fue de 20 mil 463 millones de pesos (sin tomar el gasto ejercido por las ecds: pemex, cfe, imss e issste). Al realizar el ejercicio para 2011, año en el cual se tuvo información completa sobre las ecds, el presupuesto erogado en esta partida aumentó 15.5%, pasó de 5 mil 927 millones a 6 mil 851 millones en ese mismo año.

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

Tabla 2. Presupuesto proyectado, aprobado y ejercido en publicidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, 2000-2012

(millones de pesos constantes, 2012)

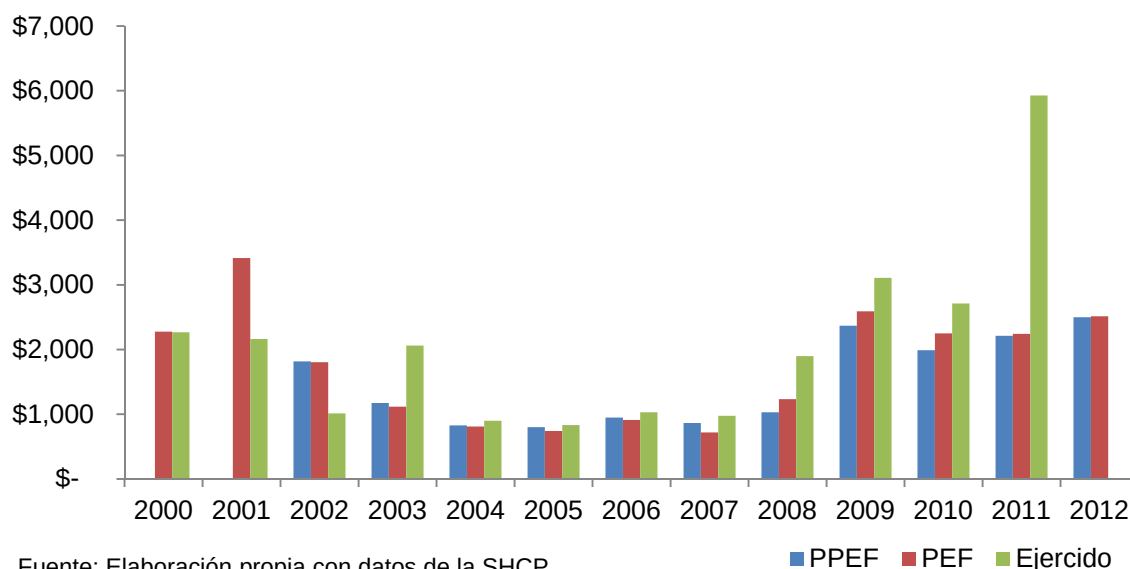
Año	PPEF	PEF	Ejercido	Diferencia PEF-PPEF	Diferencia Ejercido- PEF
2000	ND	\$2,278.00	\$2,268.04	ND	-0.4%
2001	ND	\$3,414.76	\$2,163.12	ND	-36.7%
2002	\$1,816.11	\$1,804.45	\$1,013.47	-0.6%	-43.8%
2003	\$1,173.08	\$1,116.55	\$2,062.70	-4.8%	84.7%
2004	\$827.04	\$811.44	\$900.51	-1.9%	11.0%
2005	\$800.62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

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012" y "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012" Consultados en:

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

Gráfica 1. Presupuesto proyectado, aprobado y ejercido en publicidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, 2002-2012

(millones de pesos constantes, 2012)



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

Tabla 3. Crecimiento anual del gasto proyectado, aprobado y ejercido en publicidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, 2000-2012

(millones de pesos constantes, 2012)

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

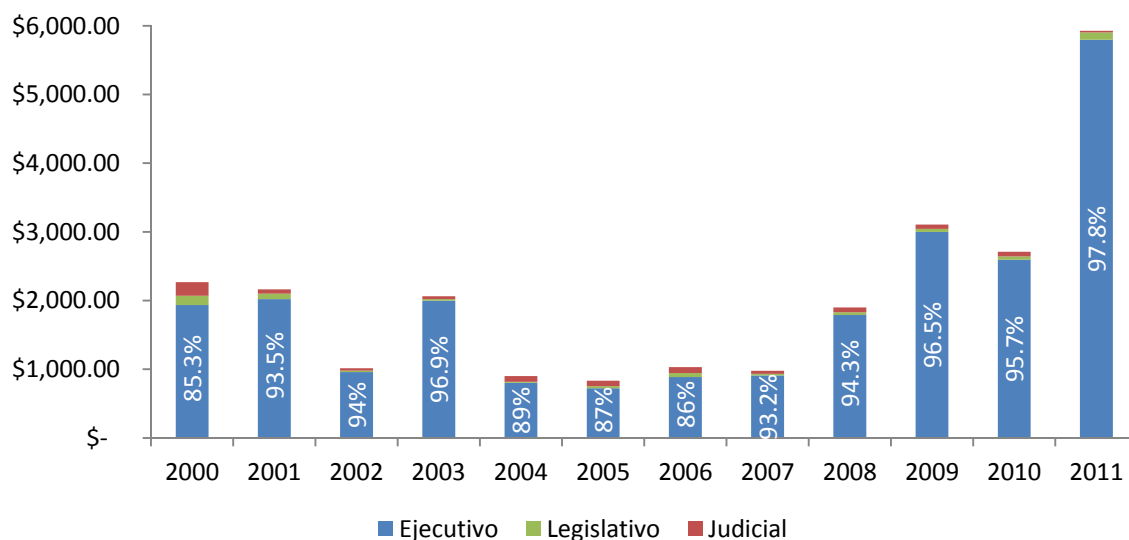
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda.

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

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

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

Gráfica 2. Presupuesto ejercido en comunicación social y publicidad por poder, 2000-2012
(millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2012" Consultados en:

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

El gasto ejercido en comunicación social y publicidad, así como la proporción de éste por parte de los tres poderes ha tenido mucha variación a lo largo del periodo de estudio. En el periodo entre 2004 y 2006, así como en el año 2000, el gasto ejercido por el Poder Ejecutivo representa menos del 90% del gasto total y no sobrepasa los 800 millones de pesos.

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

Tabla 4. Presupuesto ejercido en publicidad por poderes, 2000-2012
(millones de pesos constantes, 2012)

<i>Año</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Judicial</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Total</i>
2000	\$ 136.59	\$ 197.91	\$ 1,933.54	\$ 2,268.04
2001	\$ 77.52	\$ 63.69	\$ 2,021.91	\$ 2,163.12
2002	\$ 20.27	\$ 33.53	\$ 959.68	\$ 1,013.47
2003	\$ 23.54	\$ 41.00	\$ 1,998.16	\$ 2,062.70
2004	\$ 14.37	\$ 83.92	\$ 802.21	\$ 900.51
2005	\$ 28.53	\$ 80.01	\$ 724.56	\$ 833.10
2006	\$ 58.00	\$ 85.66	\$ 886.74	\$ 1,030.40
2007	\$ 23.11	\$ 43.77	\$ 910.04	\$ 976.92
2008	\$ 38.46	\$ 70.10	\$ 1,790.37	\$ 1,898.93
2009	\$ 42.71	\$ 64.63	\$ 2,999.88	\$ 3,107.23

2010	\$ 48.77	\$ 68.44	\$ 2,593.86	\$ 2,711.07
2011	\$ 107.61	\$ 23.55	\$ 5,795.63	\$ 5,926.78

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

Capítulo 3

CLIENTELISMO ELECTORAL: COACCIÓN Y COMPRA DEL VOTO EN MÉXICO

Hallazgos principales:

- El clientelismo electoral en sus distintas modalidades — movilización, coacción y compra del voto y condicionamiento de programas sociales, entre otras — encarece las campañas, altera las condiciones de equidad, deriva en litigios y puede generar conflictos postelectorales.
- Aunque el clientelismo electoral es el segundo delito más denunciado ante la fepade — el primero son las violaciones referidas al Registro Federal de Electores —, el número de denuncias en elecciones federales es reducido y constante: 382 en 2000, 360 en 2006 y 293 en 2012.
- No existe información clara y completa sobre las sentencias que se han emitido, pero apenas 7% de las averiguaciones previas abiertas por la fepade en 2006 y 2012 derivaron en sentencias condenatorias (se desconoce qué tipo de condena).
- De las 79 quejas presentadas ante el ife en 2000 y 2006 por coacción y compra del voto, sólo tres fueron fundadas. Hasta febrero de 2013, de las 65 quejas presentadas durante el proceso electoral de 2012, 15 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.
- Los estudios realizados de 2000 a la fecha coinciden en que el clientelismo electoral es recurrente, pero discrepan en torno a su eficacia.
- El costo del clientelismo electoral depende de dos factores: las características económicas del área geográfica donde se realiza la elección y el grado de competencia entre los partidos políticos. A

mayor actividad económica y a mayor competencia entre los partidos, mayor el gasto en clientelismo electoral.

- La mayoría del gasto en clientelismo no se destina a la compra directa de votos, sino a la manutención de las estructuras clientelares piramidales.
- Independientemente de la eficacia del clientelismo electoral para afectar la intención del voto, su instrumentación requiere de sumas cuantiosas en efectivo. Con frecuencia, ese gasto no se reporta a la autoridad electoral y constituye una de las principales causas del creciente gasto en campañas políticas en México. Asimismo, ese gasto para movilizar votantes, dar dádivas o dinero en efectivo, se financia generalmente de fuentes ilegales: tanto de recursos públicos triangulados, como de personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo, contratos, permisos, obra pública).

Introducción

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

Este capítulo tiene siete objetivos:

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

1. Definiciones

Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez definen el clientelismo como uno de muchos mecanismos que los políticos utilizan para mantener y ganar seguidores a cambio de bienes y/o servicios.¹² Al cultivar el apoyo y la lealtad de sus seguidores, los políticos buscan ganar cargos de elección popular y mantenerse en el gobierno. Audelo Cruz subraya que el clientelismo es un intercambio recíproco y mutuamente benéfico, basado en una relación instrumental y desigual entre un patrón y un cliente.¹³ El patrón proporciona bienes materiales, protección o acceso a recursos; a cambio, el cliente ofrece servicios personales, lealtad, apoyo político y/o votos. Desde una perspectiva antropológica, Scott agrega que el clientelismo implica una relación asimétrica, donde los pobres son “la clientela en masa de las estructuras”, siempre abiertos a recibir toda clase de dádivas, favores, servicios y dinero.¹⁴

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

Desde una perspectiva económica, las entrevistas realizadas para este estudio con políticos, asesores y expertos sugieren que en la actualidad, el clientelismo electoral se asemeja más a un mercado, donde diversos grupos de votantes organizados negocian sus votos a cambio de recibir despensas, materiales de construcción o dinero en efectivo. La negociación ocurre a través de intermediarios: líderes comunitarios que negocian con los operadores de los

¹² Beatriz Magaloni, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez, “The erosion of party hegemony, clientelism and portfolio diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico”, artículo presentado para el Banco Mundial y el Consejo Académico de la UCLA, Estados Unidos, 2002.

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

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

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

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

candidatos en disputa. Se trata de un mercado de intercambio voluntario que responde al interés de ambas partes. Desde esta perspectiva, se diluye la jerarquía entre patrón y cliente, ya que tanto los candidatos como los votantes ofrecen servicios a cambio de algo.

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

Tabla 1. Modalidades de clientelismo, por objetivo de intercambio y dádiva intercambiada

<i>Objetivo</i>	<i>Dádiva</i>
Lealtad política	Acceso a programa social
	Acceso a recursos públicos
Voto o promesa de voto	Cargo en gobierno o partido
	Ayuda económica o en especie
	Obra o servicio público
Asistencia a evento político o de campaña	Mejora laboral
Afiliación a partido, gremio o sindicato	Acceso a programa social
	Acceso a recursos públicos

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

1.1. Marco jurídico

El marco jurídico para combatir el clientelismo electoral es motivo de intensos debates. Aunque modalidades como la coacción y compra del voto y el condicionamiento de programas sociales son ilegales bajo casi cualquier definición, otras como la movilización de votantes son más o menos ambiguas. El clientelismo electoral está tipificado en los artículos 401 a 413 del Código Penal Federal (cpf). El artículo 403 enumera doce ilícitos electorales —incluyendo la coacción y compra del voto— establece sanciones, que van de 10 a 100 días de salario mínimo y de 6 a 18 meses en prisión. La fracción VI precisa que comete un delito quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral. Las fracciones vii, ix y xi precisan que también comete un delito quien el día de la jornada electoral viole el derecho del ciudadano a votar en secreto, ya sea por medio de amenazas, promesas, pagos o dádivas (ver Tablas 3-5 para más detalles). Sin embargo, al ser considerados delitos no graves, en todos los casos los sentenciados pueden salir bajo una fianza fijada por un juez federal.

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

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

recursos públicos para inducir o coaccionar electores, para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato.

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

Tabla 2. Marco jurídico del clientelismo electoral y de la coacción y compra del voto, vigente en enero de 2013

<i>Mecanismo Jurídico</i>	<i>Artículo</i>	<i>Objetivo o tipo de delito</i>
<i>Constitución</i>	35	Establece obligación del voto
	41	Garantiza afiliación libre y voto libre, universal y secreto / Prohíbe coacción y afiliación corporativa
	134	Aboga por uso imparcial de recursos públicos
<i>COFIPE</i>	4	Prohíbe actos que generen presión o coacción a electores
	22	Prohíbe afiliación corporativa a partidos y coacción
	38	Prohíbe afiliaciones colectivas y coacción
	347	Prohíbe utilización de recursos públicos para inducir o coaccionar a electores, para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato
	351	Prohíbe coacción y afiliación colectiva para registro a partidos
	352	Prohíbe coacción y afiliación colectiva
<i>Acuerdo del Consejo General del IFE sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos</i>	CG193/2011	Prohíbe utilizar recursos públicos para coaccionar y violentar voto; condicionar recursos a cambio de asistir a un evento de carácter político electoral, realizar propaganda proselitista o no asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva; recoger o retener la credencial para votar o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general; recoger información de la credencial a cambio de mantenimiento de recursos públicos; obtener o solicitar declaración firmada del posible elector

		acerca de su intención de voto mediante promesa de pago, dádiva u otra similar; destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, aspirante etc., o promover abstención; solicitar declaración firmada de intención de voto; autorizar recursos materiales o financieros para influir en el voto
<i>Código Penal Federal</i>	403	Prohíbe coacción; compra de votos a cambio de dádivas promesa de dinero, recompensa durante la campaña y jornada electoral; solicitar declaración firmada del elector a cambio de sentido de su voto; hacer proselitismo o presionar al elector durante jornada electoral
	407	Prohíbe que un funcionario condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio a favor de un partido y/o candidato

Fuente: Elaboración propia con información de Constitución, cofipe, ife y cpf.

La Tabla 2 esquematiza el marco jurídico actual del clientelismo electoral y de la coacción y compra del voto, incluyendo los cuatro mecanismos jurídicos existentes para sancionar estas prácticas (Constitución, cofipe, Acuerdo del ife CG193/2011 y cpf). También se menciona el objetivo de la legislación o el tipo de delito al que se hace referencia. Cabe mencionar que la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (fepade) es la instancia del gobierno encargada de investigar y perseguir el clientelismo electoral en todas sus modalidades. Por su parte, al tener la responsabilidad de fiscalizar las campañas, el Instituto Federal Electoral (ife) con frecuencia proporciona información para que la fepade realice su trabajo. Por último, la Secretaría de la Función Pública (sfp) era hasta 2012 la encargada de

fincar responsabilidades a los servidores públicos que incurran en estas prácticas ilegales.

2. Denuncias y sanciones por clientelismo electoral y coacción y compra del voto

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

- a. **Artículo 403, iii:** Presionar en la casilla o fila a electores para que voten por un candidato o partido.
- b. **Artículo 403, vi:** Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa.
- c. **Artículo 403, vii:** Impedir votar en secreto.
- d. **Artículo 403, ix:** Transportar votantes coartando su libertad de elección.
- e. **Artículo 403, xi:** Solicitar u obtener declaración firmada del sentido del voto, o compromiso de éste, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva.
- f. **Artículo 404:** Inducción al voto por parte de ministros de culto cuando implica el intercambio de un bien privado (*la salvación u otro bien espiritual*) que se obtendría si y sólo si se vota por un candidato o partido.
- g. **Artículo 405, vi:** Inducción al voto por parte de servidores públicos en uso de sus funciones, en la casilla o fila.
- h. **Artículo 406, i:** Inducción al voto por parte de funcionarios partidistas o candidatos, en la casilla o fila.
- i. **Artículo 407, i:** Inducción al voto por parte de funcionarios públicos, obligando a subordinados haciendo uso de su jerarquía o autoridad.

j. Artículo 407, ii: Inducción al voto por parte de funcionarios públicos, condicionando la prestación de un servicio, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas.

La Tabla 3 presenta las averiguaciones previas abiertas por la fepade en 2000, 2006 y 2012, por cada uno de los tipos delictivos. Destaca que el número de averiguaciones previas casi se ha duplicado cada seis años. Aunque para fines de este capítulo los artículos 403 y 407 son los más relevantes, cabe resaltar que los delitos de mayor incidencia en las últimas elecciones han sido aquéllos relacionados con el Registro Federal de Electores (rfe) (artículos 408-411), los cuales rara vez están relacionados con actividades clientelares. Por ejemplo, de las 4 mil 6 averiguaciones previas que inició la fepade en 2000, 2006 y 2012, 52% se relacionaron con presuntas violaciones al rfe (artículo 411), tales como hacer mal uso del listado nominal o aportar datos falsos para obtener una credencial u obtener más de una. De hecho, el porcentaje fue mayor en 2012, cuando estas averiguaciones abarcaron 75.9% del total. Estas cifras contrastan con las de 2000 y 2006, cuando la mayoría de las averiguaciones previas estuvieron relacionadas con presuntas violaciones a los artículos 407 y 403, ambos sobre clientelismo electoral. Pese a que la polémica en los medios de comunicación fue mayor en 2012, en 2000 y 2006 se iniciaron más averiguaciones previas por clientelismo electoral.

Tabla 3. Averiguaciones previas abiertas por fepade en 2000, 2006 y 2012, por delito electoral según cpf

<i>Artículo (fracción)</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>2012</i>	<i>Total</i>
403 (III, VI, VII, IX, XI) (Proselitismo en casillas; solicitud de votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa; transporte de votantes; obtención o solicitud de declaración firmada del sentido del voto)	382 (59.0%)	360 (34.8%)	293 (12.6%)	1,035 (25.8%)
404 (Inducción del voto por parte de ministros de cultos religiosos)	0 (0.0%)	6 (0.6%)	1 (0.0%)	7 (0.5%)
405 (VI) (Presión sobre los electores por parte de funcionarios públicos en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados)	10 (1.5%)	49 (4.7%)	18 (0.7%)	77 (1.9%)
406 (I) (Presión sobre los electores por parte de candidatos o funcionarios partidistas en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados)	8 (1.2%)	30 (2.9%)	7 (0.3%)	45 (1.3%)
407 (I, II) (Obligar a subordinados a condicionar prestación de un servicio público, cumplimiento de programas o realización de obras públicas, a emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato)	163 (25.2%)	393 (37.9%)	242 (10.5%)	798 (17.9%)

411 (Mal uso de listados nominales o en la obtención ilícita de credenciales para votar)	84 (13%)	198 (19.1%)	1,760 (75.9%)	2,042 (52.0%)
412 (Uso ilícito de fondos, bienes o servicios por parte de funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña)	1 (0.1%)	1 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (0.04%)
Total	648 (16.2%)	1,037 (25.9%)	2,321 (57.9%)	4,006 (100%)

Fuente: Elaboración propia con datos de fepade

En la Tabla 3 también destaca que:

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

La Tabla 4 detalla, por fracción, las averiguaciones previas abiertas por violaciones al artículo 403 del cpf en 2000, 2006 y 2012. El objetivo es identificar las

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

Tabla 4. Averiguaciones previas abiertas por fepade por presuntas violaciones a diversas fracciones del artículo 403 del cpf, en 2000, 2006 y 2012

<u>Fracción</u>	<u>2000</u>	<u>2006</u>	<u>2012</u>	<u>Total</u>
III (Hacer proselitismo o presionar a los electores en las casillas con el fin de cambiar su voto)	15 (25.9%)	28 (24.0%)	15 (9.3%)	55 (16.3%)
VI (Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral)	23 (39.7%)	70 (59.8%)	119 (73.5%)	212 (63.0%)
VII (El día de la jornada electoral transportar votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.)	1 (1.7%)	4 (3.4%)	1 (0.6%)	6 (1.8%)
XI (Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto)	19 (32.3%)	15 (12.8%)	27 (16.6%)	61 (18.9%)
Total	58	117	162	337

	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
--	--------	--------	--------	--------

Fuente: Elaboración propia con datos de la fepade.

Para comprobar si las averiguaciones previas abiertas por la fepade efectivamente son indicativas de la incidencia de delitos electorales, se analizan las sentencias por hipótesis y delitos tipificados en el cpf (ver Tabla 5). Dado que las sentencias emitidas en 2000 son de difícil acceso, las cifras aquí presentadas se limitan a 2006 y 2012. También se incluyen cifras de las sentencias por violaciones al artículo 411, referidas al Registro Federal de Electores (rfe), que son la mayoría y las más fáciles de probar. De hecho, es probable que la alta eficacia la fepade (más de 80% de las consignaciones ante un juez derivan en sentencias) sea producto de que la mayoría de las averiguaciones previas están relacionadas con presuntas violaciones al rfe, cuya evidencia probatoria depende de datos biométricos y científicos proporcionados por el ife.

Tabla 5: Sentencias condenatorias emitidas por fepade en 2006 y 2012, por artículo en cpf

<i>Artículo</i>	<i>2006</i>	<i>2012</i>	<i>Total</i>
403 (Compra y coacción del voto en sus distintas modalidades)	11 (18%)	8 (4%)	19 (8%)
407 (Compra y coacción del voto por parte de funcionarios públicos)	1 (2%)	1 (0.5%)	2 (0.8%)
411 (Alteraciones al Registro Federal de	49 (80%)	176 (95.5%)	225 (91.4%)

Electores)			
Total	61 (25%)	185 (75%)	246 (100%)

Fuente: Elaboración propia con datos de fepade

Nota: Se desconocen los detalles sobre los tipos de sentencias condenatorias.

Lo primero a destacar es que en 2006 y 2012 sólo se emitieron dos sentencias condenatorias por violaciones al artículo 407 (inducción al voto por parte de funcionarios públicos), representando apenas 0.8% de las 246 sentencias condenatorias emitidas en esos años.¹⁷ Lo segundo es que la mayoría de las sentencias condenatorias por delitos electorales emitidas en 2006 y 2012 fueron por violaciones al artículo 403. Lo anterior abarcó 8% de las sentencias totales (18% en 2006 y 4% en 2012). Lo tercero es que 91% de las sentencias condenatorias emitidas en 2006 y 2012 fueron por violaciones al Registro Federal de Electorales, contempladas en el artículo 411 del cpf. Por último, dado que en 2006 y 2012 se abrieron en total 3 mil 358 averiguaciones previas (ver Tabla 3) y se emitieron 246 sentencias (ver Tabla 5), destaca que apenas 7% de las averiguaciones previas derivaron en sentencias. Desafortunadamente se desconocen los detalles del destino de las 3 mil 112 averiguaciones previas que no derivaron en sentencias. De acuerdo con fuentes de la fepade, alrededor de 85% de las 246 sentencias emitidas fueron condenatorias.

Para completar la descripción de la incidencia de delitos electorales, la Tabla 6 presenta cifras sobre las quejas presentadas por coacción y compra del voto ante el ife entre 2000 y 2012. Mientras que en 2000 se presentaron 23 quejas, en 2006 se presentaron 56 (para un total de 79). De las 23 quejas presentadas en 2000, 15 resultaron infundadas, una fue desechada y otra resultó fundada. Por su parte, de las 56 quejas presentadas en 2006, 30 fueron sobreseídas, 21 resultaron infundadas, tres fueron desechadas y sólo dos resultaron fundadas. Por último, hasta febrero

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

de 2013, de las 65 quejas presentadas en 2012, 12 habían sido resueltas sin que ninguna fuera declarada fundada.

Tabla 6. Quejas presentadas ante ife por coacción y compra del voto en 2000 y 2006, por sentido de la resolución

	<i>Fundadas</i>	<i>Infundadas</i>	<i>Sobreseídas</i>	<i>Desechadas</i>	<i>Sobreseídas</i>	<i>No presentadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Total</i>
2000	1	15	0	1	6	0	0	23
2006	2	21	30	3	0	0	0	56
2012	0	0	0	1	0	14	50	65
Total	3	36	30	5	6	14	50	144

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

3. Funcionamiento del clientelismo electoral¹⁸

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

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

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

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

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

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

el partido con la estructura clientelar más fuerte en México y en la mayoría de los estados (producto de 71 años en la presidencia y de más de 80 en la gubernatura de entidades como Hidalgo, el Estado de México y Veracruz); las principales estructuras clientelares del pan se ubican en Baja California, Guanajuato y Yucatán, donde ha gobernado por muchos años y cuenta con una concentración significativa de simpatizantes; y las principales estructuras clientelares del prd se ubican en el Distrito Federal, Guerrero y Michoacán, donde cuenta con un profundo arraigo social.

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

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

Ahora bien, aunque en algunos casos las estructuras clientelares también están a cargo de movilizar votantes y comprar votos el día de la elección, las entrevistas realizadas para este estudio confirman que con frecuencia estos operativos se “subcontratan” con personas y estructuras no directamente vinculadas con el partido político. Aunque los partidos trabajan durante el periodo entre campañas,

para que su estructura clientelar sea suficiente para operar y ganar la siguiente elección, en ocasiones, y si se cuenta con el dinero, es necesario recurrir a estructuras paralelas específicamente encargadas de movilizar votantes y comprar votos el día de la elección. Por ejemplo, es común que los partidos subcontraten flotillas de taxistas para movilizar votantes. En la mayoría de los casos, los taxistas ofrecen sus servicios al mejor postor o a cambio de beneficios específicos en caso de ganar la elección.

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

4. Eficacia del clientelismo electoral

Uno de los principales razonamientos jurídicos para sancionar el clientelismo electoral y la coacción y compra del voto es que ponen en riesgo la realización de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, resulta muy difícil determinar cuántos votos de hecho se condicionan por los operativos clientelares de los partidos políticos. Esta dificultad radica en que el acto de votar se realiza a solas y detrás de una mampara, lo que hace casi imposible calcular la eficacia de la práctica a nivel del votante. Por más que los partidos y políticos digan contar con mecanismos internos de rendición de cuentas —es decir, con mecanismos para saber si sus

operativos y operadores cumplen con los objetivos planteados en términos de votos y movilización de votantes —, es difícil cuantificar su eficacia con precisión. Tal vez por esto es que los estudios realizados de 2000 a la fecha coinciden en que el clientelismo electoral es recurrente, pero discrepan significativamente en torno a su eficacia.

4.1. Estudios realizados en 2000

Las campañas para presidente de 2000 fueron las primeras en poner en duda la eficacia de la coacción y compra del voto. Por ejemplo, en una encuesta realizada pocos días antes y después de la jornada comicial, Cornelius encontró que entre 5 y 25% de los encuestados aseguraron haber recibido algún tipo de beneficio material individualizado a cambio de su voto.¹⁹ Si se considera que en 2000, la lista nominal del ife rondaba los 50 millones, entre 3 y 15 millones de votantes se habrían beneficiado de la distribución de bienes materiales, servicios o dinero durante las campañas de aquel año. Sin embargo, entre los encuestados que dijeron haber recibido estos beneficios a cambio de votar por el pri, no se observó una probabilidad mayor de votar por el candidato de ese partido. La eficacia de la coacción y compra del voto en 2000 parece haber sido muy reducida.

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

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

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

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

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

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

4.2. Estudios realizados en 2006

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

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

Un estudio realizado en 2006 por Fundar, Berumen, El Colegio de México, Ciesas y Probabilística concluye que 4 millones de mexicanos fueron susceptibles a manipulaciones electorales por medio de programas sociales.²³ En los cuatro estados donde se realizó el estudio (Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz), alrededor de 15% de los encuestados dijeron haber recibido visitas, no necesariamente ilegales, para solicitar el voto a favor de un candidato o partido. En Nayarit, las visitas, tampoco necesariamente ilegales, fueron mucho más frecuentes, rondaron el 41%, y la gran mayoría de las visitas en los cuatro estados se realizaron en una fecha cercana a la jornada comicial. La Tabla 7 resume los hallazgos y los desglosa por entidad federativa.

Tabla 7. Clientelismo electoral en cuatro entidades federativas en 2006, por modalidad

<i>Modalidad</i>	<i>Edomex</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Tlaxcala</i>	<i>Veracruz</i>
Visita domiciliar para solicitar voto	14.7%	40.8%	16.4%	13.8%
Invitación a mitin o actividad política	6.1%	37.7%	12.9%	10.5%
Oferta clientelar entre 18 bienes, servicios e inscripción a programas	6.9%	9.3%	5.3%	11.8%

Fuente: Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, febrero de 2006, disponible en:

<http://www.fundar.org.mx/programassociales/1RgeneralMps.pdf>

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

Este estudio también indagó sobre las ofertas hechas por los partidos a cambio del voto. Al observar cada tipo de oferta, se encontró que de los 18 bienes, servicios y programas sociales mencionados en el estudio, los ofrecidos con mayor frecuencia fueron las despensas (4%), los programas de ayuda social (1.8%), los útiles escolares (1.4%) y los servicios médicos (1.1%). Otro hallazgo importante es que la incorporación a programas sociales a cambio del voto se ha convertido en una oferta recurrente al alcanzar 3% de la población entrevistada. Todas estas cifras aparecen en la Tabla 8, que las desglosa por entidad federativa. En este estudio, también resulta difícil calcular la eficacia del clientelismo electoral, ya que la mayoría de la evidencia es sobre su incidencia.

Tabla 8. Ofertas clientelares en cuatro entidades federativas en 2006

<i>Oferta</i>	<i>Edomex</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Tlaxcala</i>	<i>Veracruz</i>
<i>Despensas</i>	2.9%	1.2%	1.6%	7.7%
<i>Programas de ayuda social</i>	1.7%	3.3%	1.6%	2.1%
<i>Útiles escolares</i>	1.2%	0.8%	1.9%	2.0%
<i>Algún servicio médico</i>	0.5%	2.8%	0.4%	2.5%
<i>Algún servicio de óptica</i>	1.2%	1.7%	1.0%	0.9%
<i>Láminas para construcción</i>	0.5%	0.7%	0.1%	2.3%
<i>Cemento</i>	0.9%	0.2%	0.2%	0.7%
<i>Algún servicio dental</i>	0.5%	0.8%	0.4%	0.8%
<i>Otros servicios o bienes</i>	0.4%	1.3%	0.5%	0.3%
<i>Varillas</i>	0.1%	0.0%	0.2%	0.3%
<i>Colchones</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
<i>Otro material de construcción</i>	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%
<i>Tinacos</i>	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%

<i>Dinero en efectivo</i>	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%
<i>Seguros de vida</i>	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%

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

4.3. Estudios realizados en 2012

Se identifican tres estudios realizados en 2012. En primer lugar, una encuesta realizada por Alianza Cívica, A.C., sugiere que 28% de los encuestados estuvo expuesto al menos a una práctica de coacción y compra del voto, mientras que 18% dijo conocer a alguien que fue presionado para ir a votar durante la jornada comicial. El mismo estudio también reporta que el Estado de México, Jalisco, Puebla y Yucatán fueron las entidades donde se presentaron más irregularidades, y que 21% de los encuestados no pudo votar en secreto, ya sea porque fueron acompañados por niños que trabajaban para los operadores electorales o porque los mismos operadores ejercían presión afuera de las casillas. De acuerdo con los datos de Alianza Cívica, 71% de los coaccionados fueron ordenados a votar por el pri, 17% por el pan, 9% por el prd y 3% por el panal. Pese a las altas cifras, este estudio tampoco permite calcular la eficacia de la coacción y compra del voto, ya que sólo registra su presunta incidencia en las 19 entidades federativas donde se levantó la encuesta.

Un segundo estudio realizado por Parametría, flacso y pnud arroja las siguientes conclusiones:

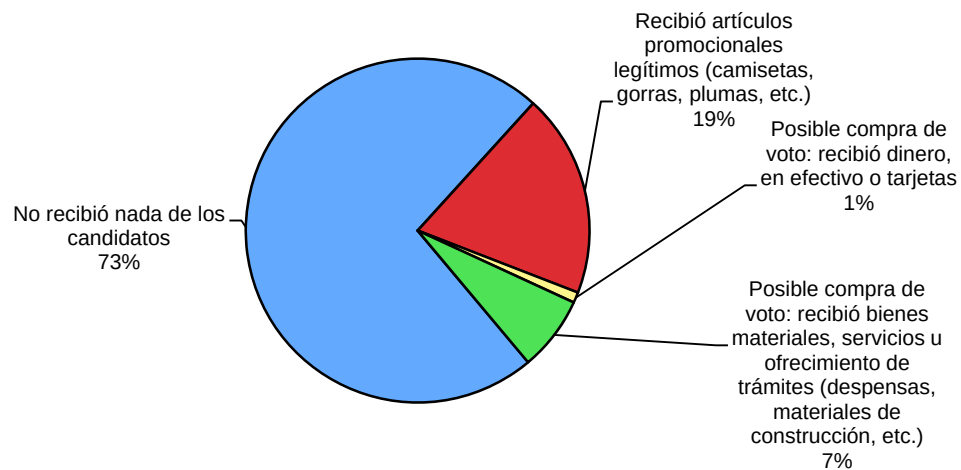
- a. Uno de cada diez mexicanos (13%) dijo haber recibido ofertas de despensas a cambio de votar por un partido o candidato.
- b. Aunque con menor frecuencia, los encuestados también dijeron haber recibido ofertas de útiles escolares, dinero, materiales de construcción y servicios médicos.
- c. En el caso de ofertas de dinero, más de la mitad dijo haber aceptado la dádiva.

- d. Sin embargo, sólo 5% de quienes dijeron haber aceptado una dádiva dijo que ésta cambió el sentido de su voto (el 15% no contestó y el 80% dijo haber votado por el partido o candidato de su preferencia).
- e. El porcentaje de personas que dijeron que una dádiva cambió el sentido de su voto aumenta a 14% cuando se trata de despensas, a 20% cuando se trata de materiales de construcción y a 28% cuando se trata de acceso a programas sociales.

Un tercer estudio, realizado por Beltrán y con base en datos de bgc-Excelsior, discrepa de los anteriores y concluye que la compra de votos en la elección para presidente no sólo fue aislada, sino que tampoco incidió de manera significativa en el resultado final.²⁴ Según Beltrán, la gran mayoría de los electores no recibió ninguna clase de artículos o ayudas, y los objetos entregados fueron principalmente promocionales (gorras, camisas, plumas, etc.). Además, sólo 27% dijo haber recibido algo de los tres candidatos principales: 9% dijo haber recibido algo de la candidata del pan, Josefina Vázquez Mota, 21% del candidato de la coalición Compromiso por México (pri-pvem), Enrique Peña Nieto, y 8% del candidato de la coalición Movimiento Progresista (prd-pt-mc), Andrés Manuel López Obrador (ver gráfica 1).

²⁴ Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, “Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral”, *Excelsior* 27 de Agosto de 2012

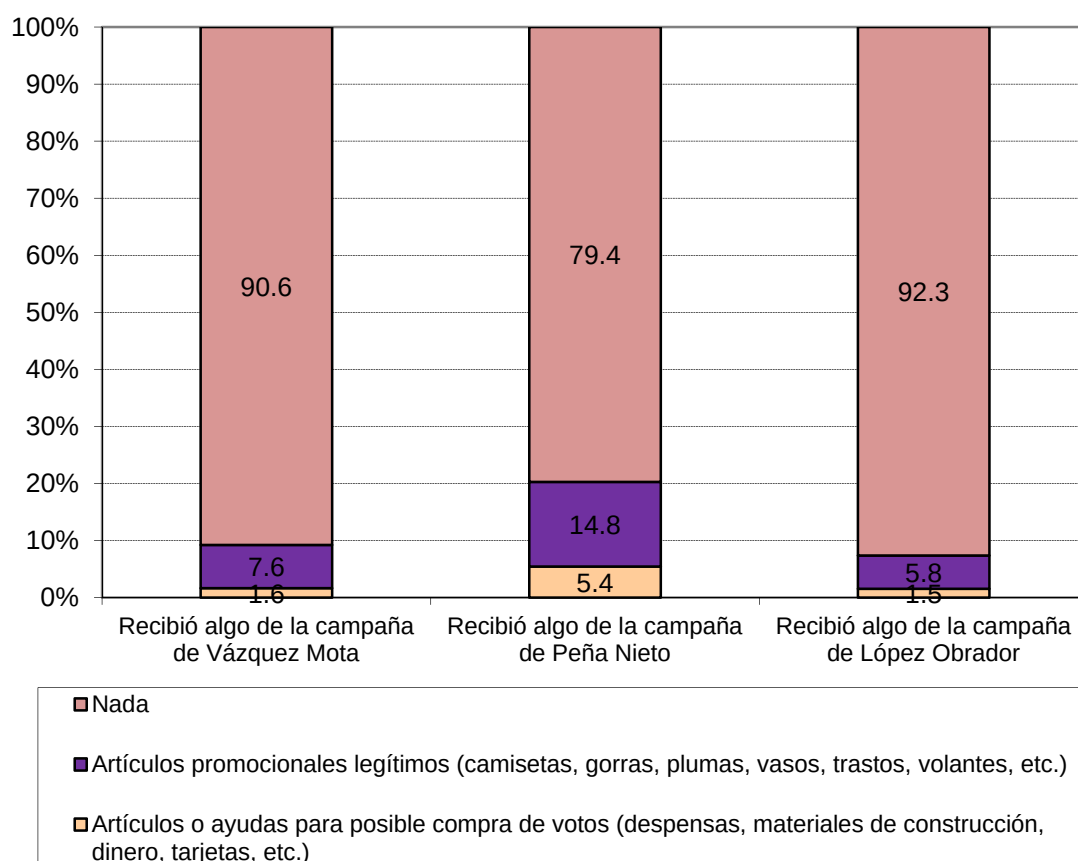
Gráfica 1. Bienes u objetos recibidos durante campañas para Presidente en 2012



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

Una diferencia importante es que, de 27% que dijo haber recibido algo durante las campañas, 19% dijo haber recibido objetos promocionales permitidos — tan sólo 8% dijo haber recibido ayudas o bienes propios de un intento de compra de voto. De hecho, entre los artículos y materiales aceptados que son considerados legales, 7.6% habrían provenido de la candidata del pan, 14.8% del candidato de la coalición Compromiso por México y 5.8% del candidato de la coalición Movimiento Progresista (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Objetos repartidos y aceptados durante las campañas para Presidente de 2012



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

De acuerdo con Beltrán, sólo marginalmente se recibieron bienes, dinero, tarjetas prepagadas u otra recompensa que por su naturaleza indicaría un intento de coacción y compra del voto. Entre quienes afirman haber recibido este tipo de bienes, 5.4% asegura haber recibido algo del candidato de la coalición Compromiso por México, 1.6% de la candidata del pan y 1.5% del candidato de la coalición Movimiento Progresista. El intento de compra de voto más común habría sido a través de despensas. Otros bienes mencionados con alguna frecuencia fueron los materiales de construcción y los electrodomésticos. Casi nadie dijo haber recibido dinero en efectivo o tarjetas prepagadas, pese a que éstas fueron motivo de gran controversia en las semanas posteriores a la jornada comicial (ver Tabla 9).

Tabla 9. Artículos o ayudas recibidas durante campañas para presidente de 2012

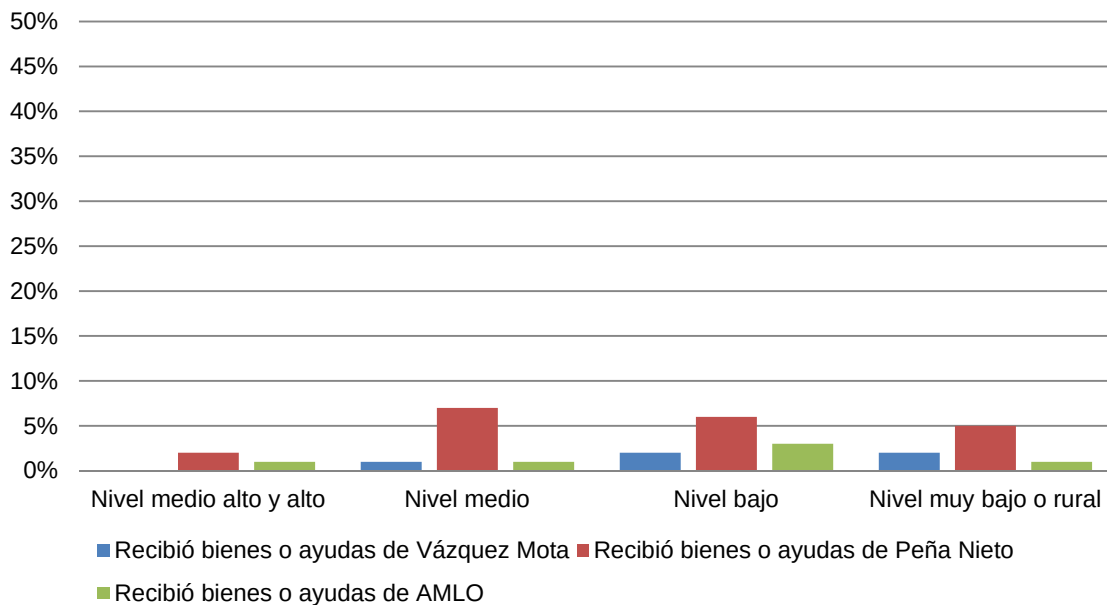
<i>Tipo de bien o ayuda que recibida</i>		<i>De campaña de JVM</i>	<i>De campaña de EPN</i>	<i>De campaña de AMLO</i>
<i>Artículos o ayudas legítimas</i>				
<i>Artículos promocionales</i>	<i>Ropa, gorras, accesorios personales</i>	6.6%	7.9%	6.4%
	<i>Artículos diversos para la cocina</i>	2.8%	3.6%	1.7%
	<i>Artículos promocionales (banderas, calendarios, calcomanías, etc.)</i>	0.9%	0.8%	0.7%
	<i>Artículos escolares o de escritura</i>	0.9%	1.1%	0.8%
	<i>Juguetes/Artículos deportivos</i>	0.2%	0.2%	
	<i>Volantes y folletos</i>	0.3%		
	<i>Otro</i>	0.2%	0.0%	0.1%
<i>Como parte de la organización de eventos</i>	<i>Desayunos/tortas</i>		0.04%	0.2%
	<i>Dulces/ paletas</i>	0.1%	0.1%	
	<i>Vales despensas/ gasolina/ medicinas</i>			0.1%
	<i>Agua/ botellas</i>	0.1%		
<i>Artículos o ayudas asociadas con compra de votos</i>				
<i>Despensas,</i>	<i>Despensas</i>	1.5%	1.6%	1.0%

<i>materiales, dinero en efectivo y similares</i>	<i>Materiales de construcción</i>		0.3%	0.1%
	<i>Dinero/Apoyos económicos</i>		0.2%	0.1%
	<i>Electrodomésticos y otros bienes duraderos</i>	0.1%	0.1%	
<i>Tarjetas</i>	<i>Tarjetas electrónicas de dinero</i>		0.2%	0.1%
	<i>Tarjetas de SORIANA</i>		0.1%	0.1%
	<i>Tarjetas descuento/ para despensa</i>			0.1%
	<i>Tiempo aire/ tarjetas de teléfono</i>	0.1%		
<i>No contestó, insuficientemente especificado</i>	<i>Insuficientemente especificado</i>		0.1%	
	<i>No contestó</i>	0.1%	0.1%	0.1%

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

Un último dato interesante de este estudio es que desmiente, al menos parcialmente, el supuesto de que los partidos se enfocan en comprar los votos de las personas más pobres. Según Beltrán, la gran mayoría no recibió nada y entre los que recibieron algo, muchos pertenecían a la clase media (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de población que recibió bienes o ayudas durante campañas para Presidente de 2012, por estrato socioeconómico



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

4.4. Limitaciones de estudios sobre clientelismo electoral

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

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

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

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

4.5. *La perspectiva de los partidos políticos*

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

Las entrevistas realizadas para este estudio, con 12 políticos de los tres principales partidos, sugieren que los partidos utilizan al menos dos mecanismos para evaluar a sus operadores. Primero, la forma más común es a través de la llamada

²⁵ Lawson, Chappell y Kenneth F. Greene, “*Self-Enforcing Clientelism*”, 30 de abril de 2012, borrador.

“reingeniería electoral”, que consiste en estudiar el listado nominal y la cartografía electoral con base en resultados electorales históricos, para así determinar el número de requeridos para ganar la elección. Dado que los años de experiencia permiten a los partidos estimar a grandes rasgos la proporción de votos obtenidos en una casilla o sección gracias al trabajo de sus estructuras piramidales y/o a los compromisos adquiridos con estructuras paralelas, cuando el resultado final en una casilla o sección se aleja de su votación histórica o de la votación prometida, el partido puede castigar a los operadores negando pagos o excluyéndolos de espacios políticos. Por el contrario, cuando el resultado final en una casilla o sección se apega a lo esperado de acuerdo con la votación histórica y la votación prometida, el partido puede recompensar a los operadores con bonos o incluirlos en espacios políticos.

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

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

5. Costo del clientelismo electoral

La principal y más obvia razón por la que resulta difícil calcular el costo de un voto “comprado” es que esta práctica es ilegal, se realiza con sigilo y es motivo de

condena social. Como cualquier mercado ilegal, el “mercado de votos” no lleva un registro público de sus transacciones –dependemos de la evidencia anecdótica, de los reportes de observadores electorales y de las denuncias jurídicas para estimar su precio aproximado. Según el reporte de observación electoral del movimiento #YoSoy132 y con el estudio de Alianza Cívica antes mencionado, el costo de un voto “comprado” en la elección para presidente de 2012 habría oscilado entre 100 y mil 800 pesos, lo que representaría un aumento significativo de los 250 a 500 pesos reportados por Cornelius en la elección de 2000.²⁶

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

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

Esto mismo explicaría el origen de los recursos destinados para clientelismo electoral. La principal fuente son los actores económicos directamente afectados por las decisiones del gobernante en turno. Con base en el ejemplo anterior, mientras que en Benito Juárez (Cancún) la mayoría de los recursos destinados al

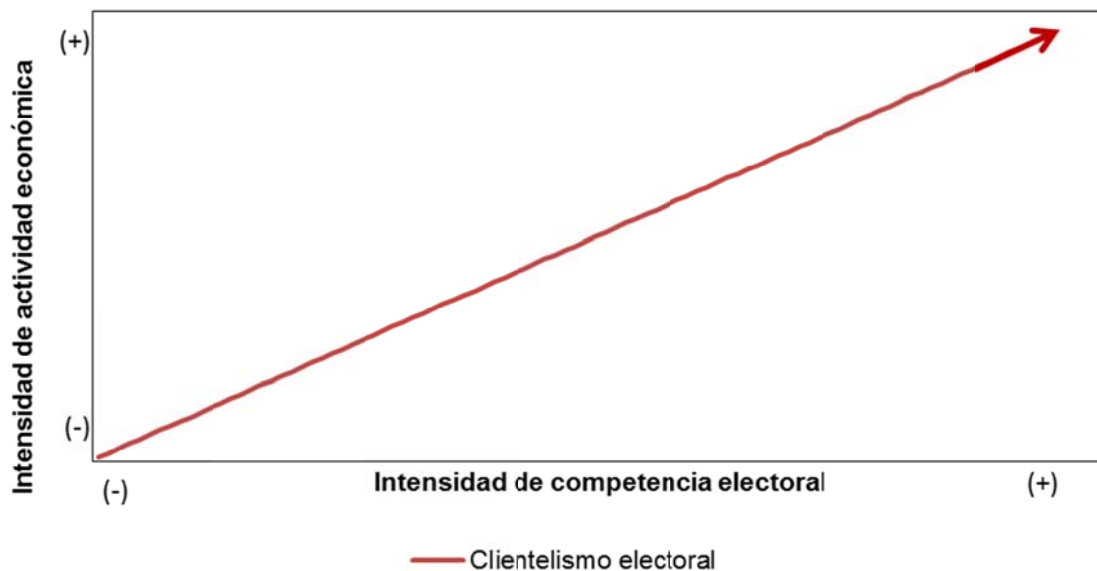
²⁶ Alianza Cívica, *Boletín de prensa sobre los resultados de la observación de la Jornada Electoral en 21 estados con más de 5,000 observadores electorales*. México, D.F.; #YoSoy132. (2012). *Informe de Observación Electoral del Movimiento #YoSoy132*. México, D.F.; Alberto Símpser, “Could the PRI have Bought its Electoral Result in the 2012 Mexican Election? Probably Not”, en *The Monkey Cage*, 2012.

clientelismo provienen de desarrolladores inmobiliarios, hoteleros, restauranteros y antreros, en Iztapalapa provienen de comerciantes de la Central de Abastos, de vendedores ambulantes y de pequeños comerciantes y locatarios. Otra fuente de recursos no menos importante es el “ahorro” que realizan los partidos y gobernantes a lo largo de una gestión. A través de acuerdos con actores económicos, los gobernantes logran desviar recursos públicos que posteriormente son utilizados para actividades clientelares. Acaso la manera más común es inflar el costo de obras públicas para que un porcentaje de éste pase a manos del gobierno.

Un caso especial de esta dinámica son aquellas elecciones en donde está en juego un cargo público que incide directamente en las actividades del crimen organizado. Cuando esto sucede, es probable que el clientelismo electoral sea financiado principalmente por los criminales afectados. Lo anterior provoca que municipios relativamente irrelevantes en términos económicos se conviertan en enormes botines políticos. Esto explicaría la alta incidencia de clientelismo electoral en regiones como la montaña guerrerense, la tierra caliente michoacana y la huasteca potosina, donde la actividad económica gira en torno al cultivo y trasiego de drogas.

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

Grafica 4. Relación entre clientelismo electoral, actividad económica e intensidad de competencia electoral



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

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

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

5.1. Consecuencias

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

Una consecuencia real y directa es que el clientelismo electoral en sus diversas manifestaciones requiere sumas cuantiosas de dinero en efectivo. Ya sea para sostener las estructuras piramidales de los partidos o para movilizar votantes y comprar votos el día de la elección, el dinero en efectivo es el principal facilitador de estas actividades. En este sentido, y pese a que en muchas ocasiones el reclutamiento de simpatizantes y militantes fortalece las actividades clientelares, de ninguna manera alcanza para sufragar el multimillonario gasto que se necesita para llevarlas a cabo. Además, el hecho de que estas actividades dependan del dinero en efectivo, estimula el uso de recursos ilegales que por definición no se reportan a las autoridades.

Otra consecuencia del clientelismo electoral es la alteración de las condiciones de equidad de la contienda. Sin embargo, esto es más difícil de probar, ya que calificar una contienda como inequitativa implica la presencia de dos

condiciones: (1) que la coacción y compra del voto sea eficaz —es decir, que efectivamente sirva para “comprar” la voluntad de un número significativo de votantes— y (2) que sólo un partido realice estas prácticas. De no presentarse estas condiciones, la coacción y compra del voto no pasa de ser una amenaza al sufragio libre y un gasto ilegal de recursos con fines electorales. Aunque ambos son condenables, se carece de evidencia robusta para afirmar que afecta la equidad de la contienda.

6. Acusaciones de coacción y compra del voto en 2012

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

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

- a. El número de votos que la coalición Compromiso por México habría tenido que "comprar" para obtener la votación que finalmente obtuvo.
- b. La eficacia relativa de la compra del voto en México.
- c. El costo aproximado de un voto durante la pasada elección.

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

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

²⁷ Alberto Símpser, *op. cit.*

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

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

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

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

Capítulo 4

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Hallazgos principales:

- La cobertura noticiosa de radio y televisión de las campañas para presidente de 2006 y 2012 no sólo fue relativamente equitativa en relación con la fuerza política de cada partido o coalición, sino también neutra en relación con el contenido de la información.
- Las principales diferencias en menciones en radio entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del panal de 5 a 10 por ciento, la disminución del candidato de las coaliciones de izquierda de 36 a 25 por ciento y el aumento de menciones del candidato de la coalición pri-pvem de 28 a 33 por ciento.
- Las principales diferencias en menciones en televisión entre 2006 y 2012 fueron el aumento de menciones del candidato del panal de 6 a 18 por ciento y la disminución del candidato de las coaliciones de izquierdas de 30 a 25 por ciento. En 2012, tanto la candidata del pan como el de la coalición pri-pvem registraron un número similar de menciones al de 2006.
- El acceso a *spots* en radio y televisión fue proporcional a la fuerza política de cada partido o coalición.

1. Introducción

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

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

Este capítulo tiene dos objetivos principales:

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

2. Modificaciones legales al acceso a radio y televisión en campañas para presidente

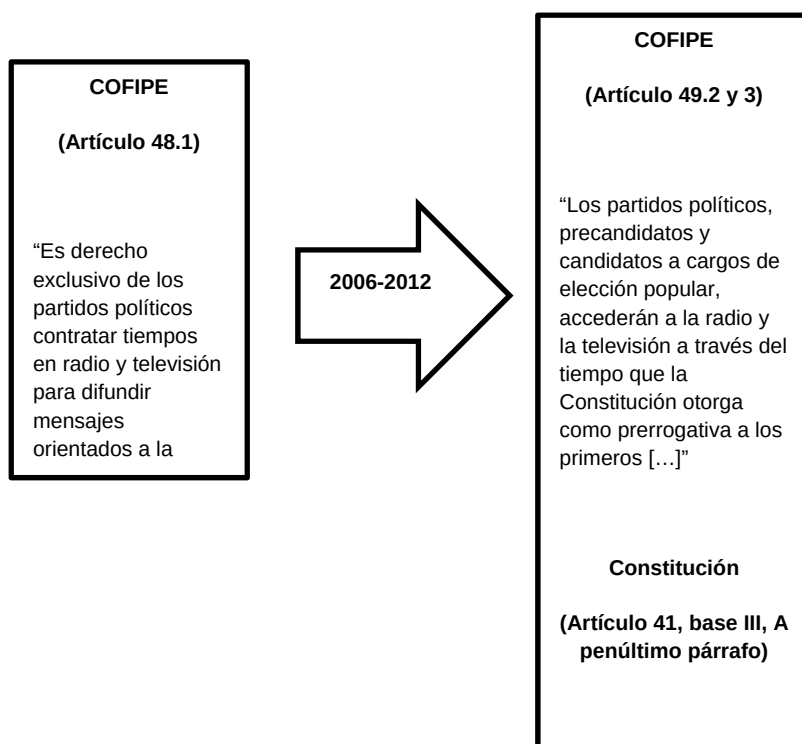
La reforma electoral de 2007 especificó que los candidatos a cargos de elección popular pueden acceder a tiempos en radio y televisión de manera gratuita, a través de los tiempos oficiales que ahora la Constitución otorga a los partidos políticos durante los procesos electorales. Previo a la reforma, el Código Federal de

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

³⁰ *Ibid*

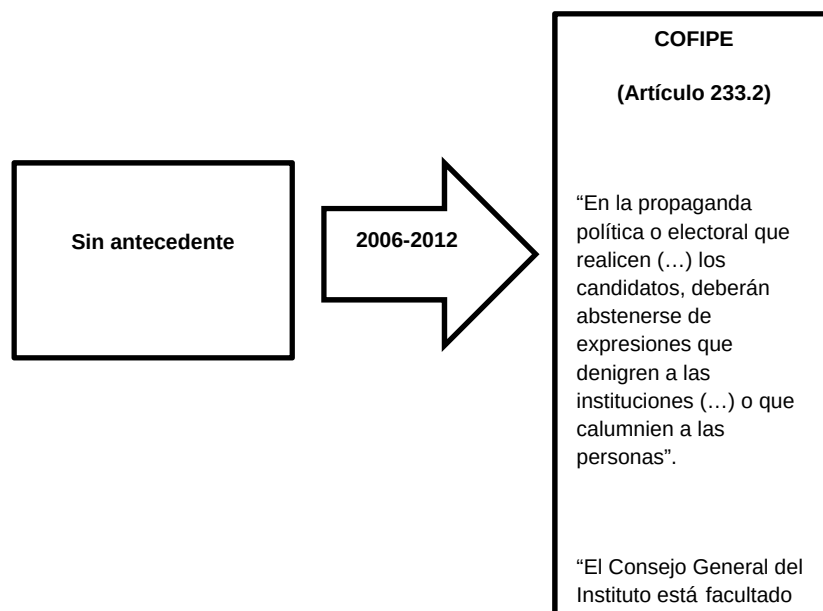
Instituciones y Procedimientos Electorales (cofipec) permitía que los partidos contrataran tiempos en radio y televisión para difundir propaganda electoral. Ahora está prohibido que los partidos adquieran tiempo aire en medios electrónicos y el ife es la autoridad única para la administración y distribución de *spots* gratuitos a los partidos políticos (ver figura 1).

Figura 1. Modificaciones legales a acceso a radio y televisión tras reforma electoral de 2007



La reforma de 2007 también otorgó al ife la facultad de regular el contenido de la propaganda electoral difundida en radio y televisión, con el objetivo de sancionar y disuadir la difusión de *spots* negativos durante las campañas. Las nuevas disposiciones quedaron plasmadas en el cofipe, que especifica que los candidatos deben abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas. Además, establece que el Consejo General del ife está facultado para ordenar la suspensión inmediata de mensajes en radio y televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier propaganda (ver figura 2).

Figura 2. Regulación de contenido de propaganda electoral en radio y televisión tras reforma electoral de 2007



3. Cobertura noticiosa de las campañas para presidente en radio y televisión

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

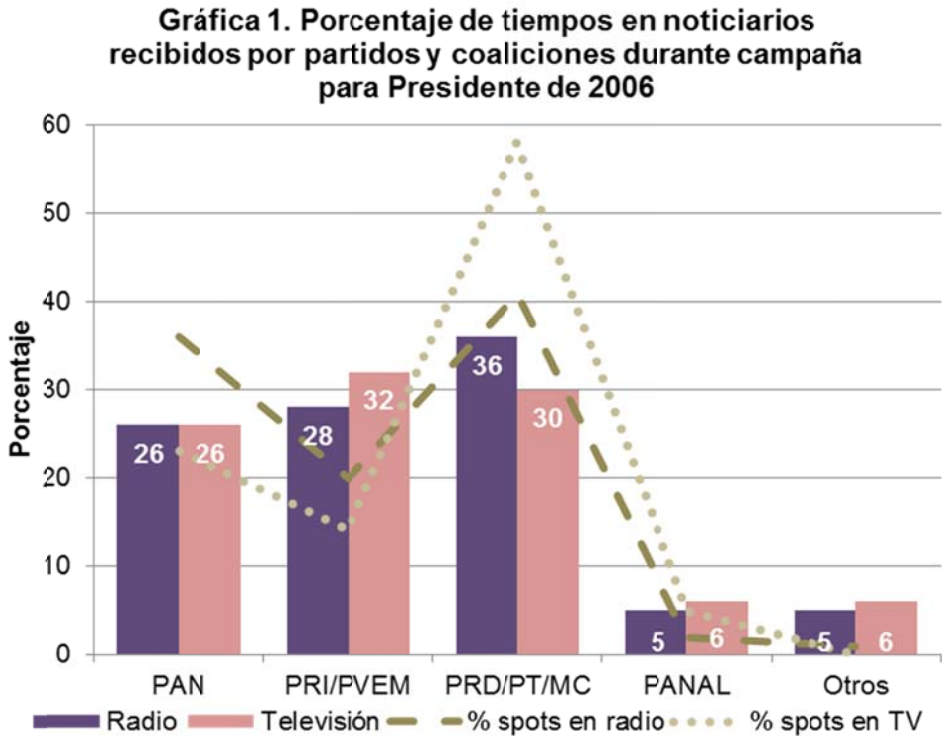
En ambos monitoreos se tomaron en cuenta tres aspectos principales:

- a. Tiempo de cobertura dedicado a cada candidato
- b. Valoración de la información
- c. Género periodístico

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

1.1. Monitoreo de noticiarios de radio y televisión en 2006

En 2006 el candidato que más menciones recibió en los noticiarios de radio fue Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición Por el Bien de Todos (prd-pt-Convergencia), con 36 por ciento del total. Con 28 y 26 por ciento de las menciones, en segunda y tercera posición respectivamente, aparecen Roberto Madrazo, de la coalición Alianza por México (pri-pvem), y Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (pan). Por último y con 5 por ciento de las menciones, aparecen empatados en cuarta posición Roberto Campa Cifrián, del Partido Nueva Alianza (panal), y Patricia Mercado Castro, del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (pasc) (ver gráfica 1).



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