



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

PERSPECTIVA ESTATAL
E INTERNACIONAL

COORDINADORES

Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola



Fortalezas y debilidades
del sistema electoral mexicano.
Perspectiva estatal e internacional

Editorial TEPJF

Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano.

Perspectiva estatal e internacional

Luis Carlos Ugalde Ramírez
Gustavo Rivera Loret de Mola
Coordinadores



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2014

324.63 Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano :
M6 perspectiva nacional e internacional / Coordinadores Luis Carlos
F647d Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola ; prólogo José
Alejandro Luna Ramos ; Mario Guzmán y Montelongo, [y otros 12
más]. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación, 2014.

578 p.

ISBN 978-607-708-266-8

1. Sistemas electorales -- México. 2. Financiamiento público de partidos políticos -- México. 3. Partidos políticos -- México. 4. Participación política -- México. 5. Encuestas electorales. 6. Justicia electoral -- México. 7. Administración electoral -- México. 8. Seguridad pública -- México. I. Luna Ramos, José Alejandro, prólogo. II. Ugalde Ramírez, Luis Carlos, coordinador. III. Rivera Loret de Mola, Gustavo, coordinador. IV. Título

*Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano.
Perspectiva estatal e internacional*

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
delegación Coyoacán, CP 04480, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

ISBN 978-607-708-266-8

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios técnicos

Índice

Introducción 11

Prólogo 13

Financiamiento y fiscalización

Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano 19

Mario Guzmán y Montelongo

Celia Mougrabi Cojab

Fiscalización de los recursos de los partidos
en el ámbito federal (1994-2007) 67

Alejandro Díaz Domínguez

Gustavo Rivera Loret de Mola

Fiscalización de los recursos
de los partidos políticos (2008-2012) 97

Mónica González García

Partidos políticos y participación ciudadana

Formación de partidos políticos en perspectiva comparada 173

Ludwig Van Bedolla Tapia

Métodos de selección de candidatos a cargos
de elección popular en México (1994-2012) 199

J. Esteban Manteca Melgarejo

Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México.	237
<i>Lauro Mercado Gasca</i>	
Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada	279
<i>Enrique Bravo Escobar</i>	
Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano.	321
<i>Jaime Chávez Alor</i> <i>Dante Preisser Rentería</i>	
Encuestas	
Regulación de encuestas preelectorales y de salida en perspectiva comparada	361
<i>Luis Estrada Traffon</i>	
Administración y justicia electoral	
Modalidades de selección de autoridades electorales en perspectiva comparada	409
<i>Gustavo Rivera Loret de Mola</i>	
Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012)	461
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	
Nulidad de elecciones en México (2000-2012)	501
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	
Inseguridad pública y elecciones	
Inseguridad pública y desafíos en materia electoral	551
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
Conclusión	573
<i>Gustavo Rivera Loret de Mola</i>	
Fichas curriculares	575

Introducción

De manera recurrente, los partidos políticos en México buscan reformar el marco normativo electoral. Entre 1986 y 2013 se realizaron siete grandes reformas —1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2013—, muchas de ellas con contribuciones positivas para propiciar mayor equidad, transparencia y legalidad a los procesos electorales. Sin embargo, algunas también han tenido efectos inciertos, en parte debido a la falta de un diagnóstico certero de las fortalezas y debilidades del sistema electoral y también debido a la falta de claridad en las metas que se pretenden alcanzar. Aunque es muy temprano para medir los efectos de la reforma electoral de 2013, con base en la experiencia internacional y en reformas anteriores, es posible identificar áreas de oportunidad, amenazas y efectos imprevistos.

Para contribuir al estudio de los retos del sistema electoral mexicano, sobre todo a partir de la última reforma electoral, Integralia Pública AC se ha dedicado al estudio de la regulación electoral desde múltiples perspectivas. Con el patrocinio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, se publicó en 2012 el estudio *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*, en el cual se analizan temas vinculados con el costo de la democracia, el clientelismo electoral, el acceso a medios de comunicación, así como la organización, la justicia y la observación electoral.

Ahora se presenta esta segunda parte de la investigación, en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual aborda, en perspectiva comparada, temas como la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la formación de partidos políticos,

los métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular, las modalidades de selección de autoridades electorales, los mecanismos de participación ciudadana, la nulidad de elecciones en México, así como la inseguridad pública y su impacto en la capacitación electoral, y la participación y el comportamiento electoral. Las comparaciones se realizan en los ámbitos internacional y estatal mexicano, con el fin de dibujar un panorama lo más completo posible de las opciones disponibles para fortalecer al sistema electoral mexicano.

Un problema recurrente en la discusión de las reformas electorales en México es que se plantean en torno a instrumentos sin siquiera discutir la naturaleza de los problemas que se quieren resolver o las metas que se pretenden alcanzar. Los autores y coordinadores de este texto esperamos contribuir a revertir esa tendencia: buscamos informar, aclarar y ofrecer opciones para apoyar al legislador en la difícil tarea de fortalecer el sistema electoral mexicano.

Los coordinadores

Prólogo

En los últimos años, los ciudadanos mexicanos han sido testigos de profundas modificaciones en el marco constitucional en materia política y electoral. Las más recientes, publicadas en agosto de 2012 y en febrero de 2013, suponen una nueva configuración de la estructura de la democracia mexicana al introducir la iniciativa ciudadana y la consulta popular y contener profundos cambios en la organización de las autoridades administrativas y judiciales —ésta, en el ámbito local—, nuevas reglas en materia de partidos políticos, reelección consecutiva de legisladores y miembros de ayuntamientos, así como la transformación de la materia electoral en concurrente, lo que implica la emisión de una nueva ley general en la materia, que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tal motivo, no puede ser más oportuna la publicación de una obra como ésta, cuya difusión se congratula de impulsar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de su responsabilidad de contribuir al fomento de la cultura de la democracia en su dimensión editorial. En ella se analizan diferentes elementos relacionados con la estructura electoral, con el fin de informar a la ciudadanía, así como de dotar al legislador de elementos cuantificables y verificables, valiosos para ser tomados en consideración en su cometido de diseñar marcos normativos en la materia.

Los capítulos del libro, escritos en un lenguaje claro, sencillo y objetivo por reconocidos investigadores y especialistas en la materia, abordan los resultados arrojados por las diferentes reformas a la Carta Magna, y en la legislación secundaria, en materia electoral, que ha

experimentado el país en los últimos años. Dichas modificaciones han tenido como común denominador el propósito de optimizar los mecanismos de expresión política de la ciudadanía.

Los cambios responden al hecho de que las estructuras electorales son perfectibles: la democracia debe continuar su evolución. La amplia gama de soluciones para un mismo problema —según se constata con la observación de los sistemas similares de otras naciones— es una prueba de que son susceptibles de ser transformadas sin perder su esencia, en aras de armonizar sus resultados con otros valores públicos relacionados —también importantes— como aquellos vinculados con el mejor aprovechamiento de los recursos económicos, la rendición de cuentas, la expansión de los derechos, nuevos elementos de certeza o el ensanchamiento y profundización de los instrumentos de participación democrática en una comunidad.

Conscientes de que la brecha entre norma y realidad es una poderosa palanca de cambio, los coordinadores de la presente obra supieron articular adecuadamente los aspectos más polémicos que entrañan la operación de los mecanismos de expresión ciudadana.

El recurso de los autores al comparar la normatividad y la práctica electoral del país con las extranjeras, así como entre las diferentes entidades federativas de la República, se erige en un valioso elemento metodológico, pues permite al lector dimensionar de manera apropiada cada uno de los valores examinados.

En varios capítulos se subraya la importante contribución a la democracia mexicana que proporciona el Tribunal Electoral, por medio de sus sentencias y jurisprudencias, dirigidas a dirimir objetiva e imparcialmente los conflictos emergidos de la aplicación de la normatividad de su competencia; así como su actuación en el papel de garante de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

La parte dirigida a analizar el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos da cuenta de uno de los mayores retos de la democracia mexicana: la conjugación de la efectividad en la actuación gubernamental con los principios rectores de la República. Confío en que estudios como el presente aportarán al legislador los elementos conceptuales necesarios para enfrentar dichos desafíos desde el prisma de una racional objetividad.

La ponderación del sistema de partidos políticos va más allá del modo en que hacen uso de los recursos que obtienen como prerrogativa constitucional porque ellos integran uno de los elementos clave en el mecanismo institucional de cualquier democracia. Son, a su vez, el reflejo de la estabilidad política de una nación. Los datos que proporcionan los capítulos relacionados con el registro de dichas instituciones y con la selección de sus candidatos —actividades medulares en su labor—, así como el clientelismo electoral —punto alejado de los principios de una contienda libre e informada—, revelan tendencias institucionales que conviene tomar en cuenta para la evaluación de la realidad sociopolítica mexicana, y la subsecuente normatividad que a ella se refiera.

El elemento central de la democracia es la ciudadanía. El plebiscito, el referéndum y la consulta popular son figuras efectivas para aumentar su participación política. El análisis de los puntos positivos, así como de los negativos, en su instrumentación práctica —tanto en México como en el extranjero— iluminan el camino que se debe recorrer para mejorar su aplicación, a la vez de consolidarlos como mecanismos institucionales útiles para lograr el mandato constitucional de hacer de la democracia una forma de vida que trascienda al mero acto de sufragar.

La voz del votante puede ser influenciada de muchas maneras, como es el caso de las proyecciones que hagan las empresas encuestadoras del resultado de los comicios. Éste fue precisamente uno de los más debatidos temas luego del proceso electoral de 2011-2012: la utilización presuntamente facciosa de las encuestas, como instrumentos encubiertos de propaganda. La reforma constitucional antes referida, en sus artículos transitorios, establece que la ley general respectiva deberá contener las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión.

El estudio preciso de los casos prácticos más recientes y de las consecuencias de las encuestas en los resultados de los procesos electorales en que tuvieron lugar, será sin duda una valiosa fuente de información para el legislador al momento de diseñar la normatividad que cumpla con los requisitos de transparencia aludidos.

Por otra parte, son ilustrativos los capítulos enfocados en el estudio orgánico y competencial de las autoridades electorales administrativas. El conocimiento de las formas de elección de sus miembros en distintos países —y en las diferentes entidades federativas de la República mexicana— coloca las coordenadas esenciales para abundar en el debate de dicho rubro.

También marcan un punto de partida en la consideración de cuestiones relevantes los capítulos en los que se explora el tema de las quejas y las sanciones administrativas —en el cual, según la nueva normatividad constitucional, el Tribunal Electoral tendrá un papel protagónico—, así como la nulidad en los comicios, es decir, los mecanismos administrativos y judiciales dirigidos a corregir irregularidades cometidas en los procesos comiciales.

Por último, el examen del impacto de la inseguridad en las votaciones constituye uno de los más acuciantes temas que tiene que abordar el legislador secundario, por ser fruto de una de las más dolorosas realidades del México actual. La influencia del crimen organizado se ha convertido en un fuerte inhibidor de la participación democrática del ciudadano no sólo el día de la jornada electoral, sino en todas sus expresiones, lo que refleja la importancia de la adecuada reglamentación de dicho parámetro en el diseño de la planeación e instrumentación de los comicios.

Esta obra contribuirá eficazmente a la investigación del desempeño de los marcos normativos que rigen y han regido los comicios en México, por lo que será elemento invaluable en la proyección de las piezas legislativas que están por venir, en las cuales se establecerán los instrumentos institucionales encaminados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano.

Hago extensiva una cordial felicitación a los autores y a los coordinadores de esta obra, por haber elegido e investigado con maestría una selección de temas estructurales de nuestro andamiaje electoral, que cumple cabalmente el propósito de proporcionar bases objetivas para una argumentación más informada de la realidad de los instrumentos democráticos en México.

José Alejandro Luna Ramos

Financiamiento y fiscalización

Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano

Mario Guzmán y Montelongo

Celia Mougrabi Cojab

Hallazgos principales

- 1) El costo presupuestal de la democracia electoral en las entidades del país se incrementó en los últimos años, a pesar de que la reforma electoral de 2007 fue un intento por reducir el financiamiento público en la materia. Además de los costos presupuestales, existe financiamiento de campañas y partidos políticos que no se reporta y que es, en muchos casos —de acuerdo con entrevistas anónimas realizadas—, mayor a los gastos reportados.
- 2) Las reformas realizadas en la normatividad electoral posteriores a 2007 han sido ineficaces para reducir los costos presupuestales de la democracia electoral, los cuales pasaron en términos agregados (institutos, tribunales y partidos políticos) de 6,293,000,000 de pesos en 2004 a 9,676,000,000 en 2012: un incremento de 54% en términos reales.
- 3) Se estima que el financiamiento público destinado a la democracia electoral en los estados, acumulado en los nueve años del periodo 2004-2012, fue de 70,014,000,000 de pesos, a precios constantes de 2013. Esto se traduce en un costo anual promedio de 7,779,000,000 de pesos.
- 4) Los estados que muestran un mayor gasto presupuestal son: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guerrero. En conjunto, estas entidades suman 51.4% del presupuesto total destinado a la democracia electoral estatal.

- 5) Los estados que registran un mayor gasto por votante son: Chi-huahuahua, Estado de México, Campeche, Distrito Federal, Zacatecas, Tabasco, Guerrero, Tlaxcala, Yucatán, Sinaloa y Sonora. El costo anual promedio por estado fue de 111 pesos por registro en la lista nominal; al dividir los montos entre la tasa de participación de la elección de 2012, en cada entidad se registra un costo de 178 pesos por voto emitido.
- 6) No se observa relación entre el tamaño de la lista nominal o la tasa de participación en cada entidad con el financiamiento a sus autoridades electorales. Tampoco se observa una tendencia en los incrementos presupuestales que se observan en años electorales. Por ejemplo, algunos estados con listas nominales y tasas de participación similares muestran incrementos presupuestales mayores a 400%, mientras que otros con listas nominales o tasas de participación similares tienen incrementos menores a 50%.
- 7) Las autoridades a las que más presupuesto se destina son los institutos electorales, con 60% del total. Su financiamiento pasó de 4,161,000,000 de pesos en 2004 a 5,989,000,000 en 2012: un incremento de 44% en términos reales. Esto sin considerar las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos.
- 8) Los partidos políticos reciben una proporción de recursos mayor a la que recibían antes de la reforma electoral de 2007. Las prerrogativas pasaron de 1,690,000,000 en 2004 a 2,750,000,000 en 2012: un incremento de 62.8% en términos reales.
- 9) No fue posible encontrar información presupuestaria de las fiscalías especializadas en delitos electorales, lo cual se traduce en un hallazgo relevante: éstas son las autoridades con los niveles más bajos de transparencia presupuestaria.
- 10) De las 32 entidades federativas, 15 no contaron con fiscalías en materia electoral hasta junio de 2013. En esos casos, los delitos electorales fueron atendidos directamente en la procuraduría de justicia estatal durante los periodos electorales.
- 11) En términos generales, los institutos y tribunales electorales estatales arrojan niveles de transparencia presupuestaria aceptables. De un total de 64 autoridades, se obtuvo información de 94%. Sólo Baja California Sur, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala no cumplieron con publicar la información referente a sus tribunales electorales, al 13 de julio de 2013.

- 12) En cuanto a las elecciones a gobernador, las entidades que destinan mayor financiamiento a sus institutos electorales muestran resultados distintos. Por ejemplo, el Distrito Federal muestra un incremento presupuestario, mientras que el Estado de México tiene una disminución, posterior a la reforma electoral de 2007.

Introducción

En los procesos electorales de orden local se eligen gobernadores, presidentes municipales y diputados de congresos estatales. Este capítulo busca estimar los costos presupuestales de estos procesos, así como aquellos derivados de las actividades ordinarias y permanentes en años no electorales, tanto de autoridades electorales (institutos y tribunales) como de los partidos políticos, que son los principales actores de la democracia electoral en las entidades federativas.¹

Realizar un estudio de esta magnitud presenta algunos retos:

- 1) La publicidad de la información es limitada.
- 2) La información publicada por los institutos electorales no es homogénea en todas las entidades.
- 3) Cada estado cuenta con diferentes calendarios electorales.
- 4) Existen autoridades electorales locales que no forman parte de la estructura permanente de la administración pública estatal, en la mayoría de los casos, no se destina a éstas un presupuesto específico para desempeñar tareas relacionadas con la organización de elecciones.
- 5) Existen variaciones entre las atribuciones de los institutos estatales, las cuales influyen en los fondos presupuestales de los mismos.

¹ Si bien el Instituto Federal Electoral contaba con juntas locales (32) y distritales (300), éstas no fueron consideradas en el estudio, debido a que no llevaban a cabo actividades relacionadas con los procesos de orden local, sino que funcionaban como órganos desconcentrados para la organización de los procesos electorales federales.

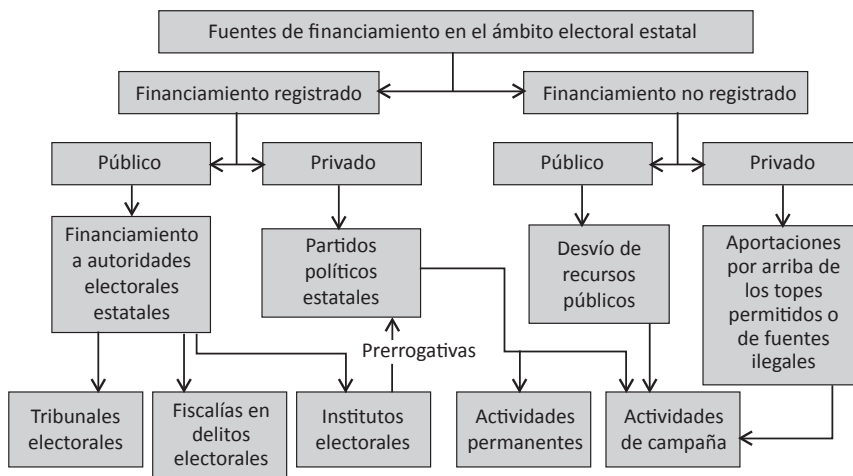
Este capítulo se divide en tres secciones:

- 1) Estimación del costo presupuestal de las autoridades electorales en el periodo 2004-2012 a la luz de la reforma electoral de 2007.
- 2) Comparación de los costos presupuestales de las elecciones a gobernador en entidades seleccionadas antes y después de la reforma electoral de 2007.
- 3) Análisis del grado de transparencia presupuestaria de las autoridades electorales.

Origen y destino de los recursos

Los recursos destinados a los procesos electorales, así como a la operación de las actividades ordinarias y permanentes de la democracia electoral en el ámbito estatal, se observan de manera esquemática en la figura 1. Como se ve, estos recursos pueden ser líquidos, en forma de prerrogativas otorgadas a partidos políticos; o en especie, como el acceso a medios. También existen recursos privados, como las aportaciones a los partidos políticos, los cuales no son reportados en su totalidad.

Figura 1. Origen y destino de los recursos en el ámbito estatal



Fuente: Elaboración propia con base en Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013).

Los fondos destinados a las autoridades electorales provienen del presupuesto público de cada entidad, mientras que los designados a los partidos políticos proceden tanto de recursos públicos como privados. Los recursos privados sólo se pueden estimar a partir de los informes de gastos que los partidos entregan a las autoridades electorales. No obstante, se encontró que, en ocasiones, estos reportes no son publicados por las autoridades responsables.

Obligaciones y funciones de las autoridades electorales estatales

Institutos electorales

De acuerdo con el estándar federal, los institutos electorales estatales son órganos autónomos y reciben recursos públicos para:

- 1) Organizar y vigilar las elecciones en el ámbito estatal.
- 2) Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el ámbito estatal.
- 3) Asegurar que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales.
- 4) Garantizar la autenticidad y efectividad del voto.
- 5) Promover el voto, así como la educación cívico electoral y la difusión de una cultura democrática.
- 6) Contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Si bien las funciones que se mencionan no son exhaustivas, la mayor parte de las normas estatales las contienen como obligaciones de sus institutos electorales. Para realizarlas, los institutos cuentan con una estructura en la que se incluyen órganos directivos, ejecutivos, técnicos, operativos, de vigilancia, de investigación y docencia. Asimismo, en algunos casos se considera como una función la organización y vigilancia de procesos de referéndum, como en el caso del Estado de México y Jalisco. Por esta razón, el nombre de muchos institutos electorales contiene la terminación “y de participación ciudadana”.

Tribunales electorales

Las principales atribuciones de los tribunales electorales estatales son:

- 1) Resolver las impugnaciones contra actos y resoluciones de los institutos estatales, incluyendo sanciones.
- 2) Resolver los conflictos y diferencias laborales que suceden entre autoridades electorales.

Los tribunales se integran por magistrados que son nominados por el Poder Ejecutivo y ratificados por mayoría calificada del Congreso estatal. En la mayoría de los casos, estos cargos se encuentran sujetos a evaluaciones permanentes del desempeño para garantizar que cumplan con los requisitos y las atribuciones establecidas en cada constitución estatal y código electoral.

Fiscalías especializadas en delitos electorales

Las fiscalías especializadas en delitos electorales son órganos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, mediante las procuradurías de justicia. Normalmente sus funciones son:

- 1) Recibir o atraer delitos del fuero común que estén relacionados con delitos estatales en materia electoral para su investigación y persecución.
- 2) Resolver y ejercer la acción penal cuando así corresponda y de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- 3) Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y de los procesos penales estatales.
- 4) Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas de fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia electoral.

Costo presupuestal de las autoridades electorales estatales

Esta sección busca evaluar el presupuesto otorgado a las autoridades electorales estatales en el periodo 2004-2012. La información se obtuvo de los portales del Ejecutivo de los estados, los institutos electorales y los tribunales y, en algunos casos, se encuentra incompleta. El cuadro 1 presenta a las autoridades analizadas en este apartado.

Cuadro 1. Autoridades electorales por estado en 2013

Entidad	Órgano electoral	Tribunal electoral	Fiscalía especializada
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Sala Administrativa y Electoral	No existe
Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California	No existe
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	Tribunal Estatal Electoral del Estado de Baja California Sur	No existe
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche	No existe
Chiapas	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas	La fiscalía electoral depende de la procuraduría de justicia del estado de Chiapas
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua	No existe
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Subprocuraduría Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Colima	Instituto Electoral del Estado de Colima	Tribunal Electoral del Estado de Colima	No existe

Continuación.

Entidad	Órgano electoral	Tribunal electoral	Fiscalía especializada
Distrito Federal	Instituto Electoral del Distrito Federal	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango	No existe
Estado de México	Instituto Electoral del Estado de México	Tribunal Electoral del Estado de México	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra el Proceso Electoral
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato	Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales del Estado de Guanajuato
Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Guerrero
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	Subprocuraduría de Asuntos Electorales
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	Tribunal Electoral del Estado de Jalisco	No existe
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	No existe
Morelos	Instituto Estatal Electoral de Morelos	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos	Fiscalía Especial en Delitos Electorales de Morelos
Nayarit ^A	Instituto Estatal Electoral de Nayarit	Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit	No existe
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León	No existe

Continuación.

Entidad	Órgano electoral	Tribunal electoral	Fiscalía especializada
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca	Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Oaxaca
Puebla	Instituto Electoral del Estado de Puebla	Tribunal Electoral del Estado de Puebla	Agencia del Ministerio Público Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	Tribunal Electoral de Quintana Roo	No existe
San Luis Potosí	Consejo Estatal y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de San Luis Potosí
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral de Sinaloa	Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa	No existe
Sonora	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora	Tribunal Estatal Electoral de Sonora	No existe
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	Tribunal Electoral de Tabasco	Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias sobre Delitos Electorales
Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas	Agencia Especializada en Delitos Electorales en Tamaulipas
Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	Sala Unitaria Electoral Administrativa de Tlaxcala	No existe

Continuación.

Entidad	Órgano electoral	Tribunal electoral	Fiscalía especializada
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Electorales
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán	Tribunal Electoral del Estado de Yucatán	Subprocuraduría Especializada en Delitos Electorales
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas	Unidad Especializada de Investigación Mixta

^A El Instituto Electoral del Estado de Nayarit es el único que tiene un Consejo Electoral que opera de forma temporal durante los procesos electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que no todas las entidades cuentan con fiscalías para atender delitos electorales. De acuerdo con la investigación, 15 estados no las tenían, hasta junio de 2013. En tales casos, se infiere que las procuradurías judiciales dependientes del Ejecutivo de cada estado son los órganos encargados de recibir y resolver las denuncias de carácter electoral. Con excepción de Guerrero, Hidalgo y el Distrito Federal, no fue posible contar con información presupuestaria de las fiscalías para la atención de los delitos electorales estatales, así como de cuatro tribunales electorales.

Para estimar el costo presupuestal de la democracia electoral se utilizaron dos enfoques:

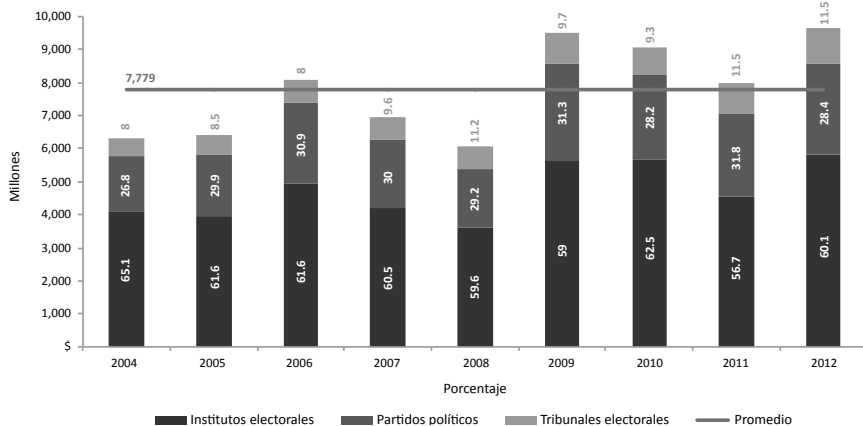
- 1) El costo presupuestal de todas las entidades federativas por año.
- 2) El costo anual promedio en cada entidad para el periodo 2004-2009.²

² Este último se calculó sumando el financiamiento otorgado a cada autoridad durante los nueve años del periodo de estudio dividido entre el número de registros obtenidos en cada entidad.

Costo presupuestal global de la democracia en el ámbito estatal

Entre 2004 y 2012, el costo presupuestal promedio de la democracia electoral en las 32 entidades, el cual incluye institutos, tribunales y partidos políticos, fue de 7,779,000,000 de pesos al año, en pesos constantes de 2013. Visto de otra forma, el costo presupuestal acumulado en los nueve años que abarca el periodo 2004-2012 y que incluye 60 (de un total de 64) autoridades electorales, así como de las prerrogativas otorgadas a partidos políticos, suma 70,014,000,000 de pesos, a precios constantes de 2013. El financiamiento anual de las autoridades electorales en las 32 entidades se presenta en la gráfica 1.

Gráfica 1. Costo anual de la democracia electoral en 32 entidades^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

En la gráfica 1 se observa un aumento significativo en los recursos otorgados a las autoridades electorales: entre 2004 y 2012 el crecimiento de estos montos fue de 53.7% en términos reales, pasando de 6,293,000,000 a 9,676,000,000 de pesos en 2012. De forma similar, el crecimiento en los recursos asignados a las autoridades electorales en el ámbito federal fue de 52.8% en el mismo periodo (Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias 2013).

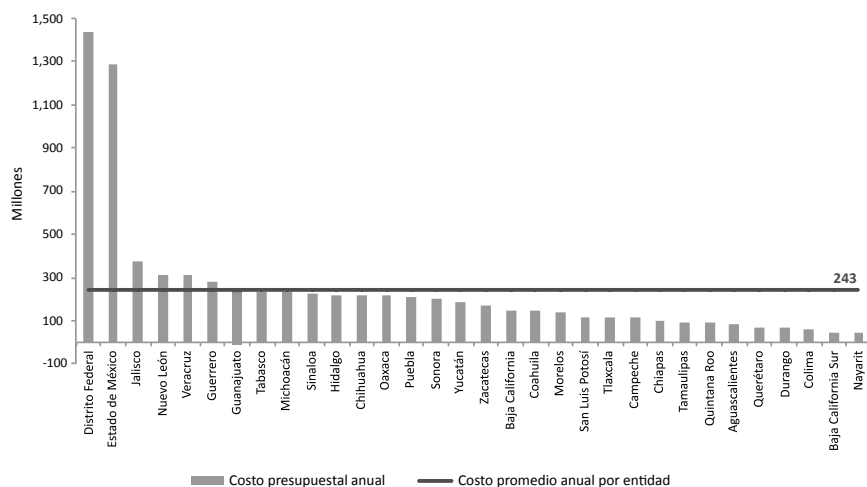
El mayor incremento de estos fondos se registró en 2009: los recursos incrementaron 56.6%, pasando de 6,073,000,000 en 2008 a 9,508,000,000 de pesos en 2009, en términos reales. La gráfica 1 muestra una tendencia similar a los ciclos que se observan en el caso federal: cada tres años el presupuesto crece, en años en los que coinciden elecciones de gobernador con elecciones intermedias y locales (diputados y ayuntamientos).

De estos montos, el mayor porcentaje lo reciben los institutos electorales, ejerciendo 60.7% del total. En segundo lugar aparecen los partidos políticos, con 29.6% del total, y, por último, los tribunales electorales, con 9.7%.³ Por otro lado, quienes muestran mayor crecimiento en términos presupuestarios son los tribunales, que incrementaron su presupuesto en 120% entre 2004 y 2012. Las prerrogativas muestran un crecimiento de 62.78% y los institutos electorales de 41.86%.

Los estados con mayor costo presupuestal anual promedio —la suma del financiamiento otorgado a sus autoridades electorales y partidos políticos en los nueve años del periodo, dividido entre nueve— son Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guerrero. El presupuesto ejercido en esas seis entidades es superior al promedio de 243 millones de pesos entre 2004 y 2012, y representa 51.4% del costo presupuestal total destinado a la democracia electoral en todas las entidades. Sobresalen los casos del Distrito Federal y el Estado de México, con un costo presupuestal de 1,440,000,000 y 1,288,000,000 de pesos, respectivamente.

³ Estos datos no contemplan el presupuesto asignado a las fiscalías especializadas en delitos electorales.

Gráfica 2. Costo anual promedio de la democracia electoral por estado (2004-2012)^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

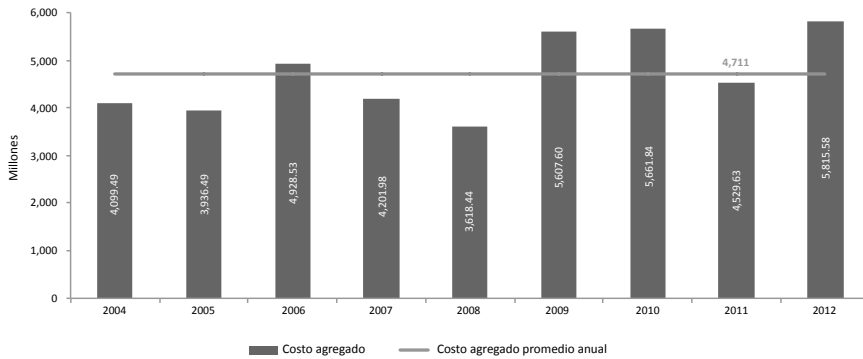
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

Costo presupuestal de los institutos electorales estatales

En el periodo entre 2004 y 2012 se observa un costo presupuestal promedio de los institutos electorales de 4,711,000,000 de pesos al año; lo que se traduce en un gasto de 42,400,000,000 de pesos en los nueve años del periodo de estudio. En la gráfica 3 se presenta el costo agregado de los institutos electorales en las 32 entidades federativas por año.

Esto representa, en promedio, 60% de los montos destinados a financiar a las autoridades electorales y los partidos políticos y es, con las prerrogativas, el elemento con mayor comportamiento cíclico. Sin embargo, se observa que éste ha ido al alza en años no electorales y que los ciclos se han reducido, traduciéndose en un mayor costo presupuestal año con año.

Gráfica 3. Costo anual agregado de los 32 institutos electorales (2004-2012)^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

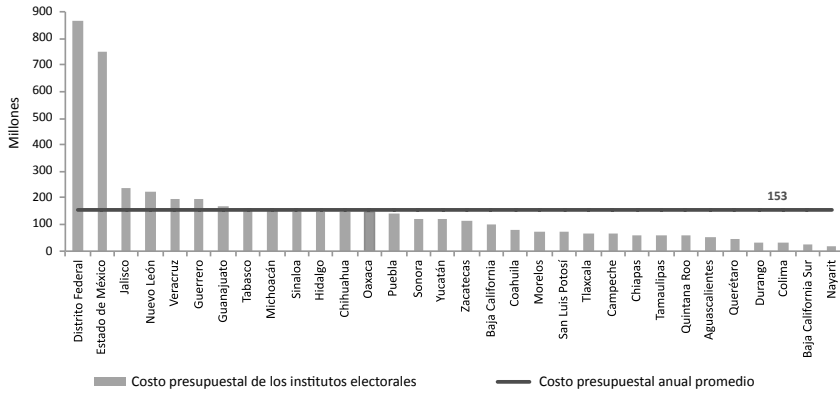
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

Con excepción de 2008, es evidente un mayor crecimiento en el financiamiento de los institutos electorales posterior a la reforma electoral de 2007. Por ejemplo, entre 2006 y 2012 los montos de financiamiento para estas autoridades aumentaron 17.9%, pasando de 4,929,000,000 en 2006 a 5,816,000,000 en 2012. Durante este periodo, las entidades federativas realizaron reformas normativas en materia electoral para adaptarse a la reforma electoral de 2007.

De la misma manera, los recursos ejercidos por los institutos electorales de cada estado pasaron, en promedio anual, de 150,000,000 de pesos en 2004 a 186,000,000 de pesos en 2012: un crecimiento de 24% por estado, en términos reales. En promedio anual, cada uno de los 32 institutos electorales costó 158,000,000.

Los institutos electorales que ejercieron recursos por arriba del promedio coinciden con los resultados de la gráfica 2 y se agregan algunos a la lista: Hidalgo, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán y Puebla. Al considerar el periodo de nueve años entre 2004 y 2012, se observa que cada instituto electoral costó en promedio 153,000,000,000 de pesos, a precios constantes de 2013 (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Costo anual promedio de cada instituto (2004-2012)^A

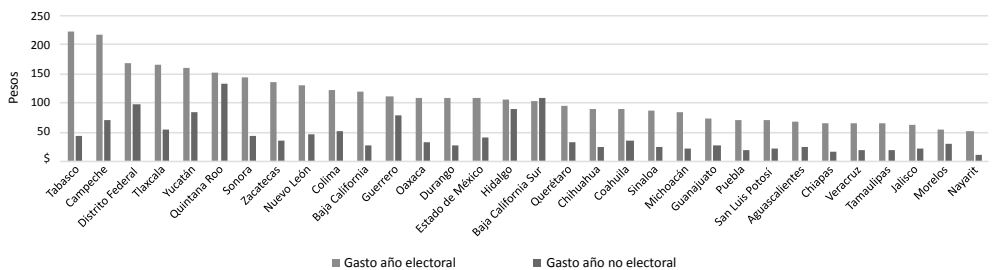


^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

Al comparar el costo presupuestal por votante registrado en las listas nominales de cada estado se obtienen resultados interesantes: no existe una relación entre los incrementos de costo presupuestal para años electorales, como se observa en la gráfica 5. En todas las entidades (excepto Baja California Sur) se observa un mayor costo presupuestal por votante en años de elecciones, pero estos incrementos no muestran alguna tendencia, pues si bien hay estados en los que el presupuesto destinado a los institutos electorales y a los partidos políticos aumenta en más de 400% (Tabasco), también existen otros en los que el aumento no es mayor a 50% (Distrito Federal, Quintana Roo, Baja California e Hidalgo).

Gráfica 5. Costo promedio por votante por estado^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

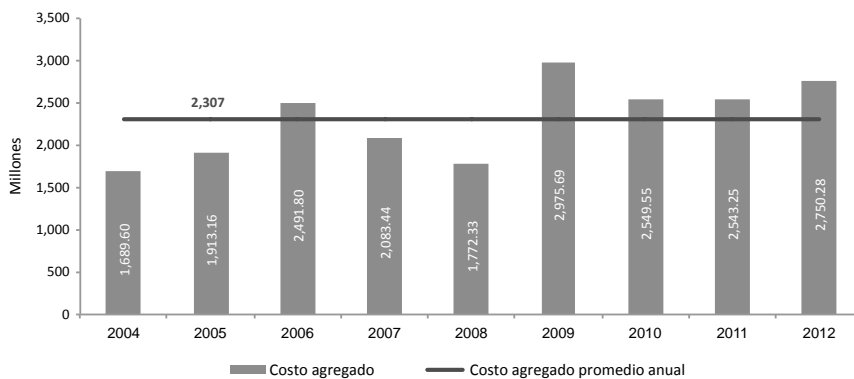
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales y el padrón electoral del IFE.

No se observa relación entre el tamaño de la lista nominal de cada estado y el financiamiento de los institutos electorales o las prerrogativas de los partidos políticos: estados con un costo menor a 100 pesos por elector muestran listas con menos de 600,000 registros, mientras que otros tienen listas con más de 800,000 registros. Por otro lado, estados con costos presupuestales mayores a 200 pesos por elector muestran listas menores a los 200,000 individuos.

Prerrogativas a partidos políticos estatales

La suma de las prerrogativas otorgadas a partidos políticos en las 32 entidades pasó de 1,689,600,000 en 2004 a 2,750,280,000 de pesos en 2012: un incremento de 62.8%, en términos reales (véase gráfica 6). Esto quiere decir que en el periodo de nueve años entre 2004 y 2012, el gasto acumulado en partidos políticos locales fue de 20,769,000,000 de pesos.

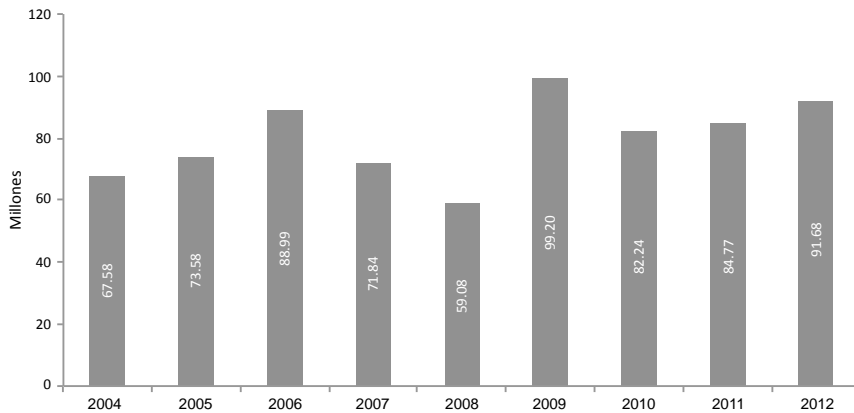
Gráfica 6. Prerrogativas agregadas de los partidos políticos^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia.

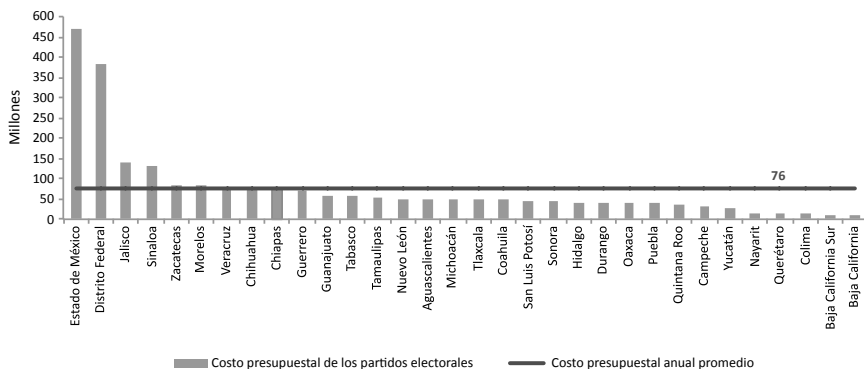
Visto de otra manera, cada estado destinó en promedio 67,580,000 de pesos a los partidos políticos locales en 2004, mientras que en 2012 estos montos ascendieron a 91,680,000 de pesos, en términos reales (véase gráfica 7).

Gráfica 7. Prerrogativas promedio por entidad por año^A

^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia.

Los estados en los que se entregaron más recursos a los partidos políticos por medio de prerrogativas coinciden (con excepción de Nuevo León) con aquellos en los que se asignan más recursos a los institutos electorales (véase gráfica 7). Las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos fueron en promedio anual por estado de 76 millones de pesos.

Gráfica 8. Prerrogativas anuales promedio otorgadas a partidos (2004-2012)^A

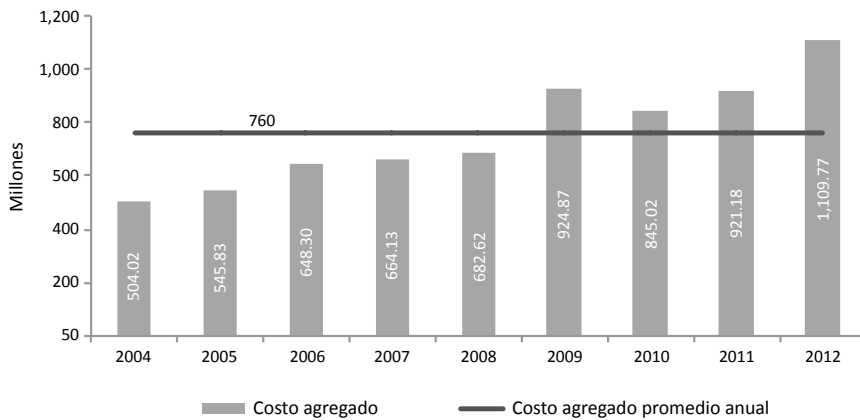
^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

Costo presupuestal de tribunales electorales estatales

El presupuesto destinado a la operación de los tribunales electorales estatales es el componente que muestra el mayor incremento entre 2004 y 2012: pasó de 504,020,000 de pesos a 1,109,770,000, lo que se traduce en un incremento de 120.2%, en términos reales (véase gráfica 9).

Gráfica 9. Presupuesto agregado de los tribunales por año^A

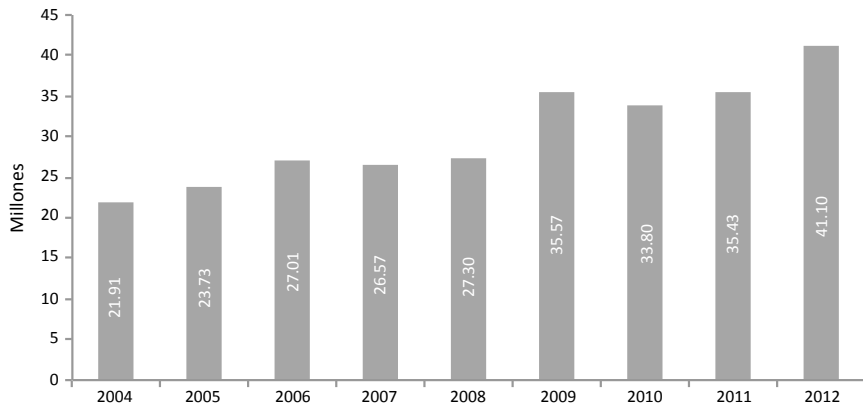


^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 tribunales electorales estatales.

Visto de otra manera, cada estado destinó en promedio 21,910,000 pesos a sus tribunales electorales en 2004, mientras que en 2012 este monto ascendió a 41,100,000 pesos en términos reales (véase gráfica 10).

Gráfica 10. Presupuesto promedio anual de los tribunales por entidad^A

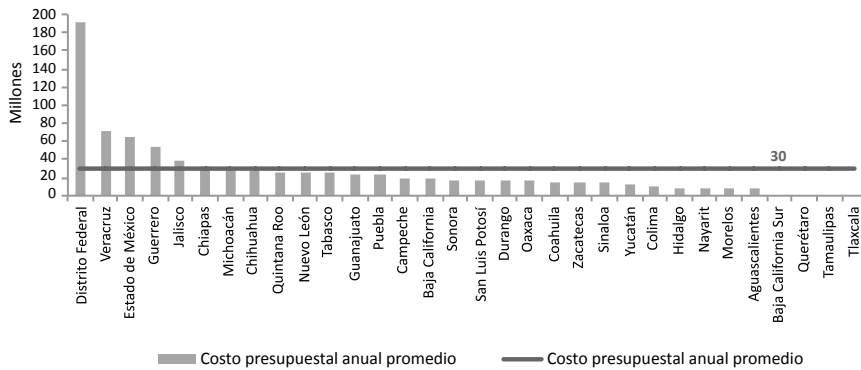


^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 tribunales electorales estatales.

El financiamiento acumulado en los nueve años del periodo 2004-2012 por estado, sin tomar en cuenta los cuatro que no proporcionaron información (Baja California Sur, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala), fue de 244,490,000 pesos, lo que se traduce en 29,795,000 pesos anuales por estado. Resalta el caso del Distrito Federal con el mayor presupuesto destinado al tribunal: 1,713,000,000 de pesos. Recursos 191% mayores a los que recibe el Tribunal Electoral del Estado de México (el segundo con mayor costo presupuestal estatal). Esto puede tener origen en las asambleas locales, las cuales autorizan los presupuestos del Poder Judicial de cada estado, al número de casos que atiende el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) comparativamente con el resto de los estados, o al mayor número de magistrados de la estructura orgánica de cada tribunal, los cuales son cinco en el caso del Distrito Federal y cuatro en el Estado de México. El presupuesto anual promedio destinado a los tribunales electorales por estado se muestra en la gráfica 11.

Gráfica 11. Presupuesto promedio anual de cada Tribunal electoral (2004-2012)^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 tribunales electorales estatales.

El estado de Aguascalientes es un caso particular: en 2012 se constituyó la Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes mediante una reforma constitucional a la ley orgánica del poder judicial del estado, lo que hizo imposible encontrar información presupuestaria correspondiente al tribunal electoral que operaba antes de 2011, además de que sólo funcionaba de forma temporal en años electorales.

Costo presupuestal comparado de las autoridades electorales en el ámbito estatal

Se puede analizar el costo de la democracia en el ámbito estatal de manera comparada, con base en las listas nominales y las tasas de participación en cada estado, normalizando los montos de costo presupuestal para un comparativo más plausible.

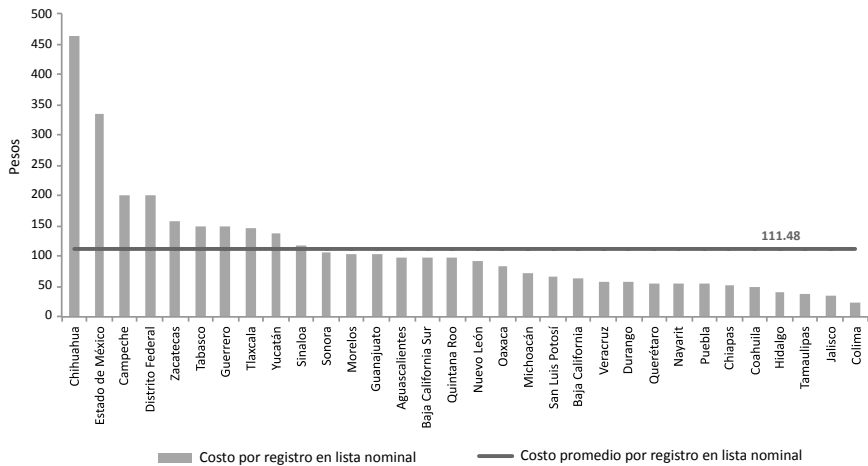
En promedio, el costo presupuestal acumulado en el periodo de nueve años (2004-2012) de las autoridades electorales dividido entre la lista nominal de cada estado resulta en 949 pesos por persona, en términos reales.

Se observa también una enorme varianza entre los costos por votante en cada estado. Por ejemplo, Colima es el que muestra el menor

costo presupuestal al año por registro de la lista nominal y por voto emitido, con 23 y 44 pesos, respectivamente; mientras que el mayor gasto se registra en Chihuahua, con 465 y 721 pesos, respectivamente.

Las entidades que muestran el mayor costo presupuestal son Chihuahua, Estado de México, Campeche, Distrito Federal, Zacatecas, Guerrero, Tlaxcala, Tabasco, Sinaloa, Sonora y Yucatán. El promedio de costo presupuestal ejercido en estos 10 estados fue de 304 pesos por votante por año (véanse gráficas 12 y 13).

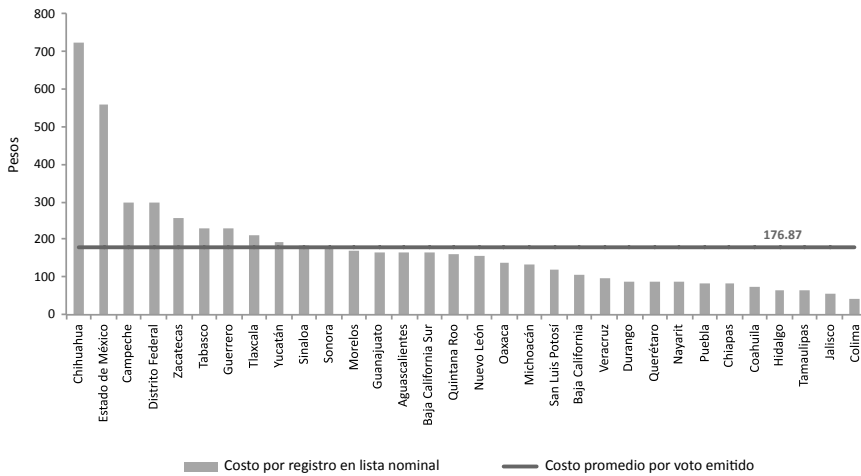
Gráfica 12. Costo acumulado por lista nominal por entidad (2004-2012)^A



^A Cifras expresadas en pesos corrientes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en la lista nominal y de participación ciudadana publicada por el IFE en diciembre de 2012 para cada estado.

Gráfica 13. Costo acumulado por voto emitido en cada entidad^A

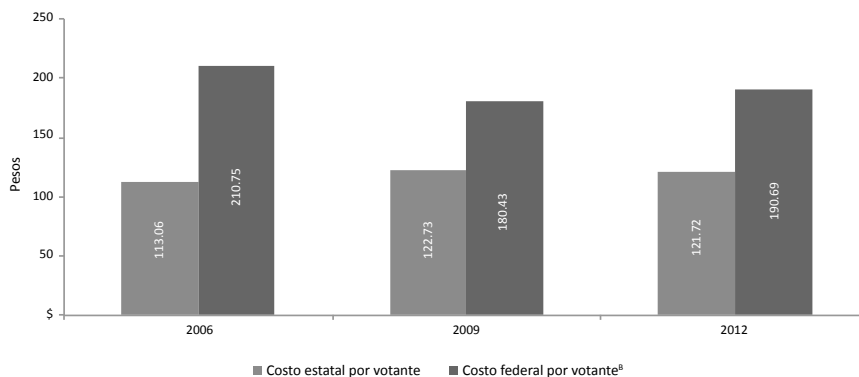


^A Cifras expresadas en pesos corrientes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en la lista nominal y de participación ciudadana publicada por el IFE en diciembre de 2012 para cada estado.

Costo presupuestal de autoridades electorales estatales y federales

El costo de la democracia estatal por votante en 2006 fue de 113.05 pesos. Al comparar los costos presupuestales por votante de las autoridades estatales con los del ámbito federal, se puede observar que el costo presupuestal de la democracia electoral estatal es, en promedio para los años de elecciones federales (2006, 2009 y 2012), 75 pesos por votante menor que el costo de la democracia federal: esto es equivalente a decir que la democracia electoral estatal cuesta, en promedio, 38.2% menos que la federal, en términos reales. Este dato no contempla el costo presupuestal de las fiscalías electorales estatales ni de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Lo que se traduce en un hallazgo importante: las fiscalías electorales estatales no muestran acciones relevantes en materia de acceso a la información presupuestaria como el resto de las autoridades electorales y son las instituciones con menores niveles de transparencia en el ámbito estatal (véase gráfica 14).

Gráfica 14. Costo por registro en lista nominal^A

^A Cifras expresadas en pesos corrientes, 2013.

^B Este dato descuenta los montos destinados a financiar la actualización de los padrones electorales, así como el destinado a expedir las credenciales para votar.

Fuente: Elaboración propia con base en la lista nominal de los años seleccionados y del presupuesto del IFE.

En las elecciones federales de 2006, 2009 y 2012 se destinaron a las autoridades electorales 211, 180 y 190 pesos por votante en la lista nominal, respectivamente, (si se consideran las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos) un promedio de 221 pesos por votante en la lista nominal por cada elección. Estas cifras son más altas que el costo presupuestal de las democracias estatales, las cuales fueron de 113, 123 y 121 pesos para los mismos años.

Resulta interesante observar que el costo de la democracia federal disminuyó 2.9% a partir de la reforma electoral de 2007, mientras que el costo presupuestal de la democracia electoral en el ámbito estatal se incrementó 1.8% (véase cuadro 2). Sin embargo, este incremento no fue tan elevado como el observado en el ámbito estatal entre las elecciones de 2000 y 2006.

Cuadro 2. Costos electorales estatal y federal agregados

Año	Costo presupuestal estatal (\$)	Incremento/reducción (%)	Costo presupuestal federal (\$)	Incremento o reducción (%)
2000	8,068,631,228	No aplica	16,673,416,476	No aplica
2006	9,508,158,949	17.8	17,978,773,316	7.8
2012	9,675,620,407	1.8	17,452,275,723	-2.9
Promedio	9,084,136,861	9.8	17,368,155,171	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Costo presupuestal de las elecciones para gobernador en estados seleccionados

Otro fenómeno interesante resulta de analizar los efectos presupuestarios de la reforma electoral de 2007 y su homologación en el ámbito local en el costo de la democracia electoral estatal. En la primera parte de este estudio [*Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*] se concluyó que la reforma no tuvo efectos significativos en la disminución de los costos presupuestales de la democracia electoral federal, como se pretendía que ocurriera a partir de su implementación.

Para llevar a cabo este análisis se seleccionaron estados en los que se celebraron elecciones de gobernadores entre 2004 y 2006, y de los que se obtuvieron datos presupuestarios completos, para después observar si los comicios de este tipo posteriores a la reforma electoral de 2007 fueron mayores o menores. Se consideraron en el análisis los presupuestos de los institutos electorales y el financiamiento público a partidos políticos por medio de prerrogativas.

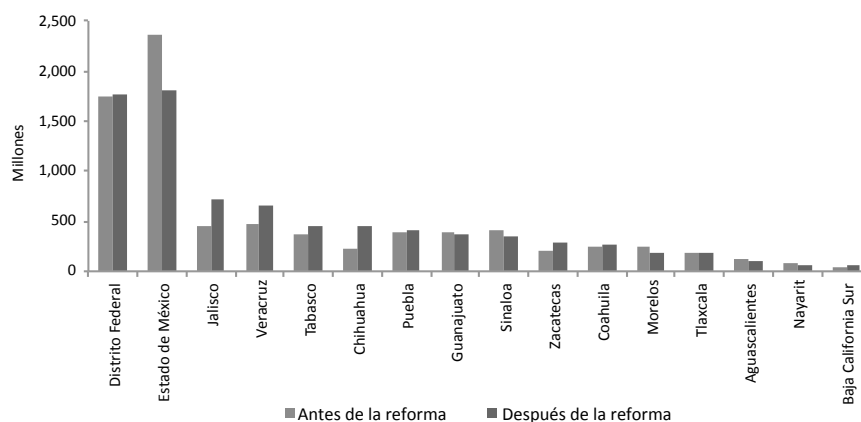
Los estados y años seleccionados son:

- 1) De 2004 a 2010: Aguascalientes, Chihuahua, Puebla, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

- 2) De 2005 a 2011: Baja California Sur, Coahuila, Estado de México y Nayarit.
- 3) De 2006 a 2012: Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Tabasco.

Se entenderá por costo presupuestal de las elecciones estatales el destinado a financiar los institutos electorales estatales y las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos. Se debe aclarar que en este análisis no se incluyeron los tribunales electorales por falta de información (véase gráfica 15).

Gráfica 15. Costo presupuestal de las elecciones estatales^A



^A Cifras expresadas en pesos corrientes, 2013.

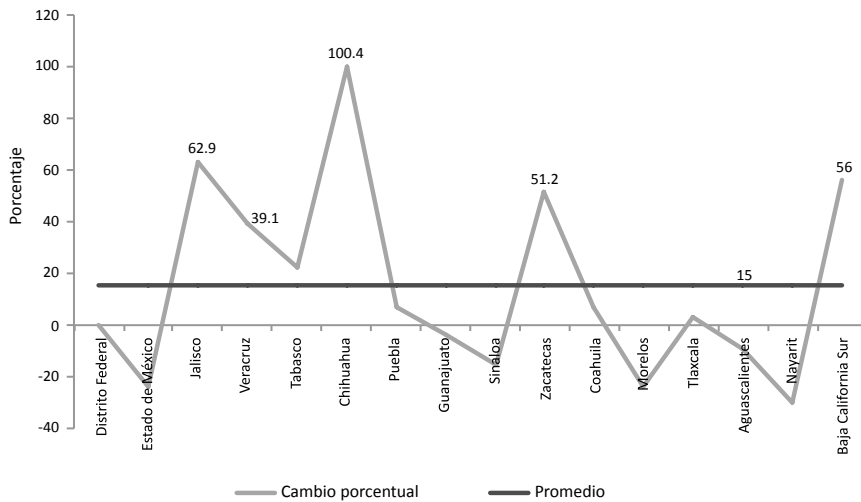
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Los resultados de este análisis son diversos:

- 1) Las entidades con mayor costo presupuestal en sus institutos electorales (Distrito Federal y Estado de México) muestran resultados diferentes: el Distrito Federal muestra un incremento en su presupuesto, mientras que el Estado de México una disminución posterior a la reforma electoral de 2007.
- 2) Son 10 las entidades que muestran un aumento en el financiamiento de la democracia electoral, mientras que sólo 5 muestran una disminución.

- 3) En promedio, las elecciones de gobernador son 15.2% más caras después de la reforma electoral de 2007, en términos reales.
- 4) La mayor disminución se observa en Nayarit y representa 30% del presupuesto ejercido en 2005, mientras que el mayor incremento se observa en Chihuahua, con 100%.

Gráfica 16. Cambio porcentual en elecciones de gobernador



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

En la gráfica 16 se muestran los incrementos y las disminuciones de los presupuestos de los institutos electorales de los estados seleccionados entre las últimas elecciones a gobernador. Por ejemplo, Jalisco mostró un incremento presupuestal en el financiamiento al instituto electoral y los partidos políticos de 62.9% entre 2006 y 2012, mientras que Morelos muestra una disminución de 24.1% entre 2011 y 2005. Para complementar los resultados anteriores, se muestran en el cuadro 3 los años de publicación, así como las últimas reformas a los códigos y leyes electorales estatales.

**Cuadro 3. Cambios a la normatividad
en estados seleccionados**

Estado	Normatividad	Fecha	Publicación/ reforma
Aguascalientes	Código Electoral del Estado de Aguascalientes	26 de enero de 2009	Publicación
		27 de agosto de 2012	Reforma
Baja California Sur	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	20 de noviembre de 2003	Publicación
		30 de abril de 2010	Reforma
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	12 de septiembre de 2009	Publicación
		13 de octubre de 2012	Reforma
Coahuila	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	29 de junio de 2010	Publicación
		4 de diciembre de 2012	Reforma
Distrito Federal	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	20 de diciembre de 2010	Publicación
		01 de julio de 2011	Reforma
Guanajuato	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	22 de noviembre de 1994	Publicación
		07 de octubre de 2011	Reforma
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	05 de agosto de 2008	Publicación
		31 de diciembre de 2009	Reforma
		19 de julio de 2011	Reforma
Estado de México	Código Electoral del Estado de México	02 de marzo de 1996	Publicación
		01 de septiembre de 2011	Reforma
Morelos	Código Electoral del Estado Libre y Soberano del Morelos	02 de octubre de 2008	Publicación
		19 de diciembre de 2012	Reforma
Nayarit	Ley Electoral del Estado de Nayarit	18 de agosto de 2010	Publicación
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	02 de octubre de 2000	Publicación
		31 de diciembre de 2012	Reforma
Sinaloa	Ley Electoral del Estado de Sinaloa	6 de mayo de 1992	Publicación
		05 de octubre de 2012	Reforma

Continuación.

Estado	Normatividad	Fecha	Publicación/ reforma
Tabasco	Ley Electoral del Estado de Tabasco	12 de diciembre de 2008	Publicación
		03 de agosto de 2011	Reforma
Tlaxcala	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	26 de diciembre de 2003	Publicación
		02 de octubre de 2012	Reforma
Veracruz	Código número 568 electoral para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	01 de agosto de 2012	Publicación
Zacatecas	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	06 de octubre de 2012	Publicación

Fuente: Elaboración propia con base en IJ (2012).

Transparencia presupuestaria en materia electoral en el ámbito estatal

El objetivo de esta sección es mostrar cómo se encuentran las autoridades electorales de las 32 entidades en materia de transparencia y calidad del acceso a la información. La búsqueda se realizó entre abril y mayo de 2013, y consistió en investigar, por medio de los portales de internet de los gobiernos y las autoridades electorales de los 32 estados, el presupuesto ejercido.

Metodología

Para realizar este diagnóstico se ubicaron diferentes fuentes de información presupuestaria en materia electoral. La primera corresponde al portal de internet de las autoridades electorales. De acuerdo con las leyes de transparencia y de acceso a la información de los estados, cualquier entidad que ejerza recursos públicos está obligada a reportar el uso de éstos. En los casos que no fue posible encontrar datos o se encontraron parcialmente, se realizó una búsqueda en una segunda fuente: los portales de internet de los ejecutivos de los estados, específicamente, en los presupuestos de egresos de cada entidad.

Finalmente, en caso de no obtener resultados en la segunda fuente, se procedió a elaborar solicitudes de información a las autoridades electorales estatales.

Las solicitudes se presentaron de tres formas, dependiendo de la disponibilidad de los servicios electrónicos:

- 1) Portal de Infomex de cada estado.
- 2) Portal de las autoridades electorales (en los casos en los que existe la posibilidad de realizar una solicitud por esta vía).
- 3) Correo electrónico a la unidad de transparencia de la autoridad electoral.

De estos tres, se comprobó que el mejor medio para realizar solicitudes de información es Infomex, ya que, por ley, las respuestas están sujetas a fechas y procedimientos específicos, además de que el sistema cuenta con un mecanismo para el seguimiento de la solicitud.

Debido a que algunas autoridades electorales no están afiliadas a Infomex —a pesar de que los estados hayan firmado convenios de colaboración—, no todas las solicitudes pudieron realizarse por este medio. A continuación se presentan los reportes por tipo de autoridad.

Institutos electorales y prerrogativas a partidos políticos

La información analizada para los institutos electorales estatales corresponde a dos temas:

- 1) Presupuestos autorizados a los institutos electorales por los congresos de los estados en el periodo 2004-2012.
- 2) Montos de financiamiento público y prerrogativas otorgadas a los partidos políticos en el ámbito local en el periodo 2004-2012, incluyendo el financiamiento para realizar actividades ordinarias, así como costos presupuestales para los procesos electorales en los años correspondientes.

Acceso a la información de institutos electorales

El Índice de la Calidad de Acceso a la Información de los Institutos Electorales (ICAIE) se basa en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública como estándar para evaluar el estado de la transparencia y el acceso a la información presupuestaria de los institutos electorales. Este reglamento establecía que el Instituto Federal Electoral (IFE) debía cumplir los siguientes requisitos de publicación de la información en su portal de internet:

1) Artículo 8, apartado 3:

La información deberá permanecer en el portal de internet durante un mínimo de cuatro años o, en su caso, el tiempo que considere necesario el órgano responsable, previa aprobación del Comité de Gestión (RIFEMTAI 2013).

Esto sugiere que la información presupuestaria “completa” de los institutos electorales corresponde a los años: 2009, 2010, 2011, 2012.

2) Artículo 64:

La información a disposición del público que deben difundir los partidos políticos, a través de sus páginas de internet y sin que medie petición de parte es la siguiente: [...] IX. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones (RIFEMTAI 2013).

Esto sugiere que la información “completa” acerca de prerrogativas otorgadas a partidos políticos corresponde a los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

La evaluación va de 0 a 1 y se realiza con base en los criterios descritos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Criterios de evaluación
de los institutos electorales estatales**

Criterio	Puntuación
El órgano electoral cuenta con portal web.	0.16
El portal web incluye una sección de transparencia.	0.16
Se presenta información presupuestal incompleta del presupuesto del órgano electoral.	0.16
Se presenta información presupuestal incompleta del financiamiento público y prerrogativas otorgados a partidos políticos.	0.16
Se presenta información presupuestal completa del presupuesto del órgano electoral.	0.33
Se presenta información presupuestal completa del financiamiento público y prerrogativas otorgado a partidos políticos.	0.33
Órganos electorales que consideraron pertinente mostrar información anterior a 2008 para ambos casos (información presupuestal del órgano electoral y de financiamiento público a partidos políticos). ^A	✓

^A No es posible calificar al instituto por algo a lo que no está obligado. Sin embargo, es importante distinguir a aquellos que conservan archivos históricos a disposición del público.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

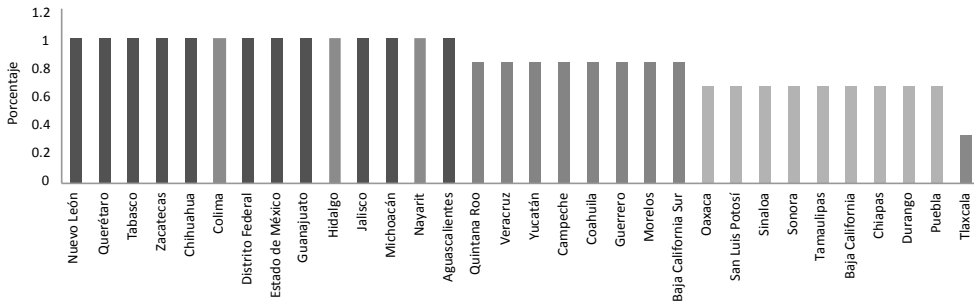
Los institutos electorales no podrán recibir puntaje simultáneamente de información completa e incompleta para un mismo caso. Si bien en algunos casos ésta se presentó en los portales de los institutos electorales, en muchas ocasiones no fue clara o no se localizó con facilidad, razón por la cual se procedió a realizar una solicitud de información.

Los resultados de este primer diagnóstico son los siguientes (véase gráfica 17):

- 1) Se observa una baja publicidad por parte de los institutos electorales estatales: sólo 14 de ellos cuentan con información “completa” respecto a su presupuesto operativo y las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos, representando 44% de los estados.
- 2) Ocho institutos cuentan con información completa ya sea de su presupuesto operativo o de las prerrogativas otorgadas a los partidos, representando 25% de los estados.

- 3) Nueve institutos electorales cuentan con información incompleta en ambos casos, representando 28% de los estados.
- 4) Sólo un órgano electoral, el Instituto Electoral Estatal de Tlaxcala, no cuenta con información presupuestal, representando 3% de los estados.

Gráfica 17. Clasificación del Índice de la Calidad de Acceso a la Información de los Institutos Electorales



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 institutos electorales estatales.

Además de estos criterios, se observa que 11 institutos electorales cuentan con información anterior a 2008 para ambos casos, representando 79% de los institutos que cuentan con información completa. Éstos se rigen por un principio de máxima publicidad de la información, facilitando a los ciudadanos el acceso a ésta.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango es un caso especial, ya que a pesar de que tiene una calificación de 0.66, únicamente cuenta con información presupuestal, así como de las prerrogativas a partidos políticos para el año 2012. Sus respuestas a las solicitudes de información fueron tardías y parciales.

Se observa una relación entre los institutos electorales con mayor costo presupuestal y aquellos con mayor publicidad: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Éstos también publican información previa a 2008. Por otro lado, el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes muestra un costo presupuestal bajo, pero tiene la puntuación más alta del ICAIE.

Solicitudes de información

Debido a que el periodo de estudio de este capítulo comprende 2004-2012, se realizaron solicitudes de información a 21 institutos electorales. De éstas se puede concluir lo siguiente:

- 1) Las respuestas recibidas cumplieron con buena calidad y, en su mayoría, los institutos electorales respondieron en tiempo.
- 2) Los institutos electorales que no contestaron a las solicitudes de información, hicieron caso omiso de alguna parte de la solicitud, no contestaron alguna aclaración acerca de su respuesta o proporcionaron excusas y no entregaron los datos solicitados fueron los de Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas.

Tribunales electorales estatales

La información analizada para los tribunales electorales estatales corresponde a los presupuestos autorizados a éstos por los congresos de los estados para el periodo 2004-2012.

Acceso a la información de tribunales electorales

El Índice de Calidad de Acceso a la Información de los Tribunales Electorales (ICAITE) está basado en el Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como estándar para evaluar a los órganos electorales.

Este acuerdo no establece el periodo exacto que debe publicarse la información en el portal de internet, por ello, se utilizó el estándar nacional de cuatro años de publicación de la información, siendo los años obligados 2009, 2010, 2011 y 2012.

La evaluación va de 0 a 1 y se realiza con base en los criterios descritos en el cuadro 5:

Cuadro 5. Criterios de evaluación de los tribunales electorales

Criterio	Puntuación
El Tribunal electoral cuenta con portal web.	0.33
El portal web incluye una sección de transparencia.	0.33
Se presenta información presupuestal incompleta del presupuesto del Tribunal electoral.	0.16
Se presenta información presupuestal completa del presupuesto del Tribunal electoral.	0.33
Tribunales electorales que consideraron pertinente mostrar información presupuestaria anterior a 2008. ^A	✓

^A No es posible calificar al Tribunal por algo que no está obligado. Sin embargo, es importante distinguir a aquellos que conservan sus archivos históricos en el portal de internet a disposición del público.

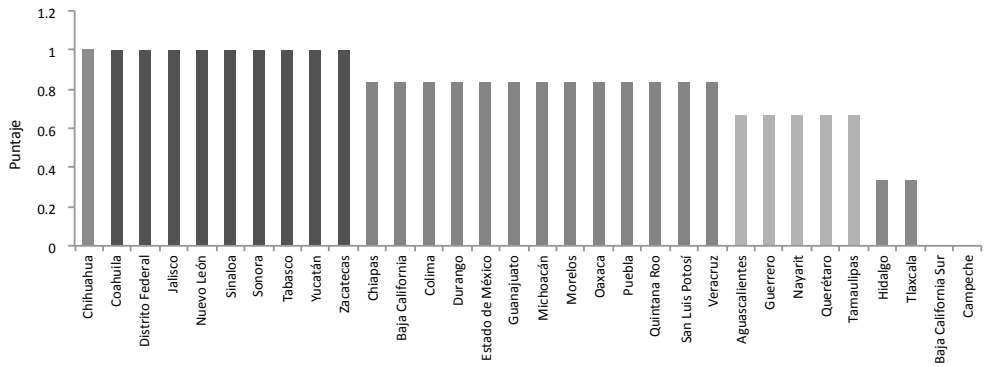
Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 tribunales electorales estatales.

Los tribunales electorales no pueden recibir puntaje simultáneamente de información completa e incompleta del presupuesto. Se debe tomar en cuenta que, si bien en algunos casos ésta se presentaba en los portales, en muchos no fue clara o no se localizó con facilidad, por lo que se procedió a realizar solicitudes de información.

Los resultados de este diagnóstico son los siguientes (véase gráfica 18):

- 1) La información presentada por los tribunales electorales es, la mayoría de las veces, menor a la publicada por los institutos electorales. Por ejemplo, tan sólo 10 tribunales electorales cuentan con información completa, representando 31% de los estados.
- 2) Los tribunales electorales que tienen información incompleta son 13, representando 41% de los estados.
- 3) Los tribunales electorales que cuentan con un portal de internet en el cual se incluye una sección de transparencia son 5, pero no presentan información presupuestal, representando 16% de los estados.
- 4) Únicamente 2 tribunales electorales cuentan con portal web sin una sección de transparencia, representando 6% de los estados.
- 5) El Tribunal Estatal Electoral del Estado de Baja California Sur y la Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche no cuentan con portal de web para ser localizados.

Gráfica 18. Índice de calidad de acceso a la información en tribunales electorales



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a los 32 tribunales electorales estatales.

Además de estos criterios, se observa que nueve tribunales electorales cuentan con información anterior a 2008. Éstos se rigen por un principio de máxima publicidad de la información, facilitando a los ciudadanos el acceso a ésta.

No se puede concluir que existe una relación positiva entre los niveles de costo presupuestal y la publicidad de la información presupuestaria. Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Distrito Federal coincide con la calificación más alta del ICAITE, mientras que el Tribunal Electoral del Estado de México no cuenta con información completa en su portal. El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tampoco tiene información presupuestaria ni pública de oficio en la sección de Transparencia de su portal de internet. El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango también es un caso especial: a pesar de que tiene una calificación de 0.83, únicamente tiene información presupuestal de 2012 y no se encontró de años anteriores ni se obtuvo respuesta a la solicitud de información.

Solicitudes de información

Debido a que el periodo de estudio de este capítulo comprende 2004-2012, se realizaron solicitudes de información a 22 tribunales electorales estatales. De éstas se puede concluir:

- 1) Las respuestas recibidas cumplieron con buena calidad y, en su mayoría, los tribunales electorales respondieron en tiempo.
- 2) Los tribunales electorales que no contestaron, hicieron caso omiso de alguna parte de la solicitud, no contestaron alguna aclaración acerca de su respuesta o proporcionaron excusas y no facilitaron la información solicitada fueron los de Baja California Sur, Durango, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala.

Fiscalías electorales

La información analizada para las fiscalías electorales estatales corresponde a los presupuestos autorizados a éstas en materia electoral por las procuradurías de justicia de los estados para el periodo 2004-2012.

En materia electoral, las fiscalías son las autoridades que presentaron mayores complicaciones para la elaboración de este capítulo, ya que la mayoría de los estados no cuenta con una fiscalía electoral específica; los asuntos relacionados con estos temas son tratados directamente en las procuradurías estatales o en agencias de los ministerios públicos.

No se encontró información presupuestal en línea de alguna fiscalía electoral, ya que ninguna cuenta con un portal web, excepto el estado de Guerrero, pero en su portal no se incluye dicha información.

Para elaborar la lista de las fiscalías que se presentaron en el cuadro 1 se realizaron búsquedas a profundidad mediante las procuradurías de justicia de los estados, analizando en sus organigramas y directorios si existe algún fiscal especializado en materia electoral. Por este motivo, en este diagnóstico sólo fue posible evaluar la calidad de las respuestas a las solicitudes de información.

Solicitudes de información

Se procedió a realizar solicitudes de información en todas las procuradurías de justicia de los estados, pidiendo el presupuesto asignado a la unidad encargada de atender los delitos electorales, entiéndase una fiscalía especializada en materia electoral, para el periodo 2004-2012.

Únicamente se recibió información de tres fiscalías:

- 1) La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Distrito Federal para el periodo 2007-2012.
- 2) La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Guerrero para el periodo 2005-2012.
- 3) La Subprocuraduría de Asuntos Electorales del Estado de Hidalgo para el periodo 2008-2012.

Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas respondieron a las solicitudes presentando algunas de las siguientes excusas para no otorgar la información: “la información está clasificada como reservada”; “no se cuenta con una fiscalía especializada en materia electoral”; “los delitos electorales son de carácter federal, se orienta a la FEPADE”; “no existe un presupuesto asignado específico ya que éste se asigna de manera global a la procuraduría”, y “no hay presupuesto a ese nivel de detalle”.

Los estados de Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, en julio de 2013, no habían respondido a la solicitud de información.

En Hidalgo y Tamaulipas no fue posible presentar la solicitud porque pasaban por un proceso electoral. San Luis Potosí respondió con un acuse de prórroga de 10 días hábiles y Baja California Sur no cuenta con un portal web de la procuraduría de justicia del estado, por lo que se realizó una llamada telefónica para solicitar información acerca del contacto de la unidad de enlace; no se obtuvo la información debido a que en la procuraduría no se tenía conocimiento de lo que era una solicitud de información.

Anexos

Anexo 1. Costo total de la democracia electoral estatal^A

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008
Aguascalientes	113,367,659.70	63,257,754.57	63,527,900.39	130,513,569.46	63,826,838.30
Baja California	234,489,211.27	61,718,684.47	55,823,010.17	284,693,882.04	88,079,278.83
Baja California Sur	37,560,849.13	41,109,524.98	25,835,955.28	65,369,311.29	31,201,987.63
Campeche	62,773,883.83	71,097,632.38	159,802,234.40	79,996,565.55	69,634,502.13
Chiapas	12,568,148.00	17,185,546.17	16,653,220.07	95,268,701.76	93,532,233.29
Chihuahua	245,846,865.54	77,404,988.95	85,767,812.65	324,593,590.97	123,413,526.07
Coahuila	111,901,069.73	264,870,862.39	117,599,691.99	115,225,280.89	207,747,151.08
Colima	36,041,866.02	65,429,574.11	81,069,391.77	44,180,847.75	43,787,920.58
Distrito Federal	1,188,525,148.76	1,146,977,468.09	1,917,962,917.40	1,198,074,458.76	1,246,000,389.06
Durango	86,892,223.75	18,702,538.82	22,794,018.00	110,409,055.31	24,990,357.55
Estado de México	454,288,701.98	2,400,523,504.79	1,719,954,792.56	558,458,583.63	1,083,208,663.41
Guanajuato	137,479,685.06	170,081,300.75	418,423,924.86	142,378,071.05	178,853,894.77
Guerrero	26,532,961.97	68,639,300.12	214,655,389.16	226,631,918.88	534,200,093.20
Hidalgo	304,503,373.18	331,840,963.22	97,847,608.25	99,283,283.97	327,529,930.87
Jalisco	98,187,089.59	97,527,371.13	485,283,548.24	128,252,547.57	204,077,815.46
Michoacán	343,702,540.52	114,931,969.78	108,971,611.13	397,895,755.58	135,160,114.87
Morelos	149,858,597.27	96,290,615.27	259,836,315.62	98,638,536.88	92,181,250.56
Nayarit	24,900,920.81	76,489,329.17	26,963,023.50	26,342,465.56	63,712,910.45
Nuevo León	166,663,673.17	170,160,827.70	431,019,615.81	198,052,360.65	228,399,125.42
Oaxaca	325,039,875.01	87,359,883.26	99,075,463.84	318,832,021.49	93,722,437.65
Puebla	408,965,820.38	115,109,069.46	112,060,157.23	432,816,909.81	117,902,506.13
Querétaro	0.00	42,082,022.60	126,192,327.50	47,069,598.45	50,194,620.89
Quintana Roo	11,800,805.01	22,799,276.29	23,561,264.32	24,933,874.42	29,181,382.31
San Luis Potosí	48,061,141.49	47,083,362.64	224,495,800.50	50,683,594.71	57,870,202.01
Sinaloa	417,812,195.69	122,024,396.13	166,081,416.12	384,039,788.04	116,414,306.83
Sonora	48,119,928.97	62,731,176.73	145,167,768.77	76,613,748.39	92,006,922.38
Tabasco	92,858,239.69	104,067,258.74	395,353,749.58	97,009,358.76	98,570,893.40
Tamaulipas	82,831,436.15	16,969,086.66	16,443,465.45	93,263,903.85	64,967,159.17
Tlaxcala	178,969,871.49	78,589,760.78	86,552,626.59	211,269,985.48	93,092,396.66
Veracruz	478,151,971.61	157,736,005.26	133,060,961.20	401,348,590.76	157,400,481.58
Yucatán	152,607,449.47	81,414,467.89	114,544,591.10	221,627,738.75	148,557,596.87
Zacatecas	211,808,815.45	103,272,698.83	116,249,654.10	265,783,276.37	113,967,092.08
Total	6,293,112,019.67	6,395,478,222.14	8,068,631,227.55	6,949,551,176.83	6,073,385,981.47
INPC	68.80886508	71.97378457	74.27445218	77.23958851	80.75286411

Continuación.

2009	2010	2011	2012	Total
61,320,563.23	103,234,001.81	58,982,142.38	66,855,283.51	724,885,713.34
85,917,599.10	302,191,190.39	108,778,332.30	110,358,157.74	1,332,049,346.31
25,937,484.75	86,957,679.27	53,533,550.01	11,547,430.43	379,053,772.76
185,527,090.63	94,126,499.57	98,382,359.52	193,584,365.25	1,014,925,133.26
148,844,519.20	334,658,950.84	118,078,759.31	58,570,170.16	895,360,248.81
175,142,663.67	478,581,088.51	224,643,343.77	237,069,524.98	1,972,463,405.11
18,032,090.23	80,729,479.35	281,829,921.04	117,584,081.11	1,315,519,627.82
73,593,306.81	41,055,568.85	46,033,325.17	95,375,841.64	526,567,642.71
1,937,609,187.77	1,174,499,159.16	1,156,707,236.40	1,990,820,197.86	12,957,176,163.25
26,283,573.80	157,642,955.00	23,040,851.08	126,066,647.93	596,822,221.22
1,915,065,529.48	624,666,884.53	1,913,040,638.54	918,426,059.19	11,587,633,358.12
379,251,461.26	149,134,454.36	173,967,678.88	416,262,111.45	2,165,832,582.45
241,248,892.44	394,105,009.85	301,996,209.31	510,390,403.06	2,518,400,177.98
87,692,706.29	308,154,015.53	317,307,733.01	104,568,549.35	1,978,728,163.66
748,034,734.74	349,758,868.60	489,369,238.15	779,325,295.26	3,379,816,508.75
155,969,381.25	157,630,278.82	445,974,941.16	210,726,125.26	2,070,962,718.37
151,797,406.81	91,768,252.42	101,670,660.01	185,550,751.41	1,227,592,386.25
28,334,092.61	26,850,026.89	64,226,167.39	34,430,701.88	372,249,638.25
502,629,278.98	224,995,736.55	228,693,359.29	637,186,099.45	2,787,800,077.02
149,938,745.05	562,840,384.34	143,056,700.31	163,973,365.87	1,943,838,876.82
110,934,516.20	428,709,726.82	75,104,788.92	112,225,354.48	1,913,828,849.43
143,871,925.50	55,891,519.01	50,204,729.47	131,765,475.42	647,272,218.84
142,594,098.27	245,638,109.86	152,962,679.02	150,653,997.11	804,125,486.60
275,130,167.40	67,330,287.35	72,547,928.74	228,302,251.71	1,071,504,736.56
182,738,651.49	361,818,391.06	130,094,673.01	167,008,192.34	2,048,032,010.71
458,901,621.63	229,180,565.67	213,540,976.52	464,344,200.99	1,790,606,910.04
452,868,498.05	144,690,050.82	199,222,310.51	487,269,966.40	2,071,910,325.95
95,798,067.67	242,005,025.16	77,104,157.54	151,874,870.26	841,257,171.89
62,858,873.56	183,868,895.36	93,450,815.20	78,237,623.30	1,066,890,848.42
173,786,828.01	778,266,723.49	248,798,108.92	255,883,643.02	2,784,433,313.84
181,204,261.07	264,115,534.05	190,446,678.22	334,720,274.72	1,689,238,592.16
129,301,131.78	311,317,158.40	141,260,574.14	144,663,394.29	1,537,623,795.44
9,508,158,948.72	9,056,412,471.69	7,994,051,567.24	9,675,620,406.83	70,014,402,022.14
85.73796005	89.39980857	92.40423932	95.55714469	--

A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Anexo 2. Costo de los institutos electorales estatales^A

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008
Aguascalientes	50,996,335.95	15,959,977.74	16,778,312.91	54,549,746.85	17,766,552.50
Baja California	203,697,959.33	48,993,217.75	42,875,151.63	261,937,176.13	53,641,512.88
Baja California Sur	31,298,907.45	34,310,517.57	20,291,137.20	54,790,814.94	25,340,869.61
Campeche	26,222,780.71	33,353,605.82	106,246,631.19	34,184,624.41	26,470,743.50
Chiapas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Chihuahua	182,004,164.52	28,767,835.57	23,970,755.05	208,350,092.36	53,858,346.05
Coahuila	65,423,953.66	140,959,595.12	71,532,861.49	69,094,293.52	129,102,058.75
Colima	29,938,001.36	56,965,185.65	46,825,706.72	19,145,003.60	19,080,839.01
Distrito Federal	719,024,603.96	671,510,790.43	1,185,675,830.52	717,816,397.23	727,797,157.72
Durango	86,892,223.75	18,702,538.82	22,794,018.00	110,409,055.31	24,990,357.55
Estado de México	227,241,173.72	1,644,531,123.38	962,317,633.42	265,618,735.10	796,643,140.33
Guanajuato	87,342,227.26	117,146,457.56	298,769,943.73	81,534,916.78	117,704,925.57
Guerrero	0.00	0.00	121,184,737.62	130,775,295.35	340,109,298.94
Hidalgo	277,930,754.98	264,854,050.86	69,611,957.38	71,349,422.05	247,660,267.16
Jalisco	42,832,393.71	41,373,714.30	348,733,706.38	68,098,838.97	76,196,358.70
Michoacán	246,485,123.05	65,340,798.65	57,968,967.44	288,720,432.27	72,767,266.71
Morelos	83,006,746.21	30,989,060.99	130,483,628.15	25,893,432.87	24,918,001.64
Nayarit	7,890,029.86	55,575,791.07	8,076,412.94	7,619,676.11	19,220,603.53
Nuevo León	118,010,811.41	117,560,026.20	357,609,234.65	141,342,674.27	170,207,832.89
Oaxaca	263,364,323.48	63,912,159.51	67,000,567.43	258,287,238.25	64,997,097.49
Puebla	345,889,544.52	73,364,617.84	71,877,255.00	317,573,544.93	76,970,371.00
Querétaro	0.00	30,386,479.62	106,171,334.58	34,279,564.75	36,460,532.17
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	38,055,185.14	37,275,913.94	121,690,821.46	32,665,476.97	32,534,259.05
Sinaloa	145,603,401.38	37,700,690.83	39,338,343.32	150,882,657.78	41,484,596.70
Sonora	36,332,527.75	47,475,619.36	112,420,889.75	45,720,725.19	62,121,073.42
Tabasco	38,787,083.89	45,066,376.38	282,249,696.18	46,065,600.37	43,360,054.44
Tamaulipas	0.00	0.00	0.00	0.00	36,930,888.25
Tlaxcala	101,074,057.31	31,205,987.09	37,015,164.30	127,065,608.90	40,872,775.14
Veracruz	368,297,557.82	101,802,938.14	79,098,660.62	279,117,314.65	97,350,494.38
Yucatán	141,696,858.24	52,602,431.88	82,123,884.74	183,763,292.25	112,452,723.16
Zacatecas	134,149,118.57	28,801,181.04	37,799,911.82	115,323,805.91	29,429,623.04
Total	4,099,487,849.01	3,936,488,683.09	4,928,533,155.64	4,201,975,458.06	3,618,440,621.28
INPC	68.80886508	71.97378457	74.27445218	77.23958851	80.75286411

Continuación.

2009	2010	2011	2012	Total
17,070,618.42	44,926,270.69	17,201,591.74	23,129,615.34	258,379,022.16
53,553,969.53	251,204,930.50	75,754,100.15	76,917,325.48	1,068,575,343.39
20,088,066.00	70,112,454.38	45,614,790.30	3,872,530.95	305,720,088.40
116,138,002.24	39,032,689.54	41,672,500.65	117,864,407.07	541,185,985.13
45,504,241.43	191,069,860.92	0.00	0.00	236,574,102.36
70,913,163.75	272,784,921.90	85,850,498.40	96,801,042.24	1,023,300,819.85
0.00	32,160,024.12	220,928,175.48	72,029,224.00	801,230,186.14
50,404,624.00	19,369,077.11	22,379,729.49	52,570,335.96	316,678,502.91
1,257,417,866.83	666,131,310.28	643,190,041.91	1,227,784,316.70	7,816,348,315.58
26,283,573.80	157,642,955.00	23,040,851.08	68,051,072.70	538,806,645.99
1,001,974,283.10	317,069,699.45	1,046,613,754.78	509,981,325.46	6,771,990,868.74
254,852,166.08	86,338,104.02	103,186,717.45	266,539,322.57	1,413,414,781.02
139,961,575.87	276,148,221.04	173,716,488.74	369,020,513.41	1,550,916,130.97
53,470,131.52	240,572,863.19	230,189,379.36	68,202,422.97	1,523,841,249.47
430,735,917.68	122,651,758.15	255,805,906.45	409,216,569.54	1,795,645,163.88
74,246,793.34	78,831,756.04	355,137,159.73	119,117,722.29	1,358,616,019.51
28,156,723.10	24,069,402.77	27,345,065.75	36,312,303.09	411,174,364.56
7,574,732.41	8,043,863.92	32,568,748.54	12,009,231.51	158,579,089.90
380,013,590.04	165,490,287.24	164,912,780.14	511,049,286.35	2,126,196,523.20
101,901,913.84	445,091,902.71	88,944,578.30	96,286,573.49	1,449,786,354.49
72,246,948.89	316,974,817.89	35,958,498.35	41,297,775.63	1,352,153,374.04
120,117,625.78	41,657,608.21	35,298,444.51	105,459,237.39	509,830,827.02
92,178,132.02	160,952,589.60	121,903,497.96	119,581,490.60	494,615,710.18
124,067,628.79	34,063,051.46	32,913,559.19	114,051,253.16	567,317,149.16
54,419,021.60	166,603,082.69	44,409,293.66	45,091,210.23	725,532,298.18
332,395,097.63	137,100,046.36	131,349,866.51	339,901,324.02	1,244,817,169.98
333,796,980.06	67,861,403.09	119,184,913.37	347,107,491.51	1,323,479,599.29
44,939,866.75	160,041,167.81	23,058,368.05	95,631,781.69	360,602,072.55
33,323,691.37	138,795,316.91	61,814,164.80	45,159,227.68	616,325,993.50
86,386,980.70	551,263,168.07	96,171,316.00	106,911,717.94	1,766,400,148.34
140,499,634.03	209,454,541.44	135,634,875.84	277,345,143.24	1,335,573,384.82
42,967,245.92	168,331,222.64	37,877,050.07	41,284,197.14	635,963,356.16
5,607,600,806.54	5,661,840,369.15	4,529,626,706.75	5,815,576,991.35	42,399,570,640.87
85.73796005	89.39980857	92.40423932	95.55714469	100

^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Anexo 3. Costo presupuestal de los partidos políticos estatales^A

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008
Aguascalientes	62,371,323.74	47,297,776.82	46,749,587.48	68,974,992.00	46,060,285.80
Baja California	12,502,527.10	0.00	0.00	0.00	15,237,441.39
Baja California Sur	6,261,941.68	6,799,007.41	5,544,818.08	10,578,496.35	5,861,118.02
Campeche	18,920,037.48	19,202,678.60	33,719,857.12	25,783,952.25	22,589,526.13
Chiapas	0.00	0.00	0.00	67,381,414.90	65,253,728.62
Chihuahua	40,769,457.50	29,955,351.28	37,698,022.91	89,245,685.18	42,652,852.48
Coahuila	31,612,099.13	110,024,166.96	31,143,798.87	31,540,217.45	60,989,434.36
Colima	0.00	0.00	19,145,833.37	15,811,163.98	15,691,921.44
Distrito Federal	311,268,001.83	318,141,149.11	564,589,518.83	306,598,446.58	327,383,427.36
Durango	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Estado de México	208,755,117.85	718,478,722.58	700,073,624.52	242,135,135.11	240,216,111.93
Guanajuato	38,143,745.96	40,193,385.93	83,888,372.34	42,735,746.83	44,225,526.11
Guerrero	0.00	0.00	55,680,685.84	56,799,753.22	120,087,227.13
Hidalgo	18,818,541.75	59,745,803.63	20,815,872.14	20,798,919.71	71,152,945.02
Jalisco	28,510,771.07	27,980,204.35	96,159,103.03	32,371,970.75	99,788,211.71
Michoacán	74,571,472.10	38,173,238.83	40,474,333.12	84,130,914.09	41,184,881.56
Morelos	58,132,044.40	55,575,790.88	110,503,676.01	59,798,375.28	61,897,494.97
Nayarit	10,937,735.99	20,913,538.10	12,605,562.55	12,121,649.93	31,489,672.14
Nuevo León	33,510,267.86	34,999,109.34	73,410,381.16	37,561,745.16	38,412,777.95
Oaxaca	61,675,551.53	14,862,057.53	23,109,297.90	37,589,702.40	16,072,577.68
Puebla	34,036,397.27	16,310,143.96	15,765,891.23	91,763,694.02	18,243,512.91
Querétaro	0.00	11,695,542.98	20,020,992.92	12,790,033.70	13,734,088.72
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	10,005,956.34	9,807,448.70	74,488,868.48	18,018,117.74	18,271,585.98
Sinaloa	255,280,991.49	77,893,026.37	118,430,050.19	215,402,035.68	65,909,912.40
Sonora	4,520,895.67	7,118,027.81	17,218,794.11	13,479,673.05	13,230,092.97
Tabasco	37,358,193.03	42,223,940.49	78,094,478.46	33,715,999.60	35,623,728.62
Tamaulipas	82,831,436.15	16,969,086.66	16,443,465.45	93,263,903.85	28,036,270.92
Tlaxcala	77,895,814.18	47,383,773.69	49,537,462.29	84,204,376.58	52,219,621.51
Veracruz	109,854,413.78	55,933,067.11	53,962,300.58	122,231,276.11	60,049,987.20
Yucatán	0.00	22,558,755.01	25,903,344.26	24,757,754.46	26,677,671.25
Zacatecas	61,055,317.50	62,923,418.64	66,624,007.13	131,858,905.29	74,084,205.13
Total	1,689,600,052.38	1,913,158,212.78	2,491,802,000.33	2,083,444,051.25	1,772,327,839.41
INPC	68.80886508	71.97378457	74.27445218	77.23958851	80.75286411

Continuación.

2009	2010	2011	2012	Total
44,249,944.81	58,307,731.11	41,780,550.64	43,725,668.17	459,517,860.58
13,133,531.27	30,130,740.96	12,979,936.42	10,766,318.42	94,750,495.55
5,849,418.75	16,845,224.89	7,918,759.71	7,674,899.48	73,333,684.36
49,954,608.04	36,002,081.23	37,684,749.06	56,770,660.30	300,628,150.20
66,379,283.10	103,799,336.80	72,099,455.70	0.00	374,913,219.12
76,582,407.57	173,582,786.67	104,878,059.39	105,569,642.47	700,934,265.44
0.00	31,409,463.23	46,983,775.11	32,101,137.28	375,804,092.39
13,720,997.79	13,628,756.36	13,765,798.29	28,758,752.77	120,523,224.01
425,780,103.45	318,210,842.15	326,245,999.72	529,618,983.11	3,427,836,472.14
0.00	0.00	0.00	41,749,676.91	41,749,676.91
816,325,588.61	254,414,843.01	755,413,820.13	291,971,480.62	4,227,784,444.36
90,704,700.65	46,445,157.61	48,325,463.56	101,112,370.31	535,774,469.29
59,275,866.82	56,847,905.85	69,157,757.77	66,875,899.45	484,725,096.08
24,545,647.54	58,460,327.45	73,829,953.58	27,623,453.05	375,791,463.87
266,119,036.28	184,326,414.82	191,482,361.95	315,637,340.91	1,242,375,414.87
45,268,587.26	43,836,416.59	45,646,360.23	42,939,830.73	456,226,034.51
117,600,185.43	63,786,089.60	70,452,395.34	146,560,469.61	744,306,521.51
12,697,769.98	12,560,477.86	20,944,071.17	11,987,927.55	146,258,405.27
78,743,056.58	40,274,983.08	41,160,080.19	82,075,708.99	460,148,110.32
35,339,158.07	105,566,321.32	30,467,809.82	42,639,966.64	367,322,442.90
17,080,175.62	89,006,130.45	18,911,924.56	51,467,248.15	352,585,118.15
23,754,299.72	14,233,910.79	14,906,284.96	26,306,238.03	137,441,391.82
18,408,546.22	54,092,613.59	0.00	0.00	72,501,159.80
120,148,585.23	33,267,235.89	36,703,535.73	98,362,869.99	419,074,204.09
117,642,748.84	172,965,453.13	69,569,962.88	105,554,109.35	1,198,648,290.34
105,512,322.61	72,633,050.38	56,332,934.92	97,757,274.25	387,803,065.77
80,205,600.28	60,050,088.31	62,388,088.93	94,326,027.88	523,986,145.59
50,858,200.91	81,963,857.35	54,045,789.48	56,243,088.57	480,655,099.34
29,535,182.20	45,073,578.45	31,636,650.40	33,078,395.62	450,564,854.92
69,063,405.48	113,751,441.55	66,050,678.46	79,992,150.51	730,888,720.79
27,641,568.40	37,211,290.82	34,791,075.91	34,352,258.54	233,893,718.65
73,572,548.88	126,865,135.02	86,695,109.00	86,676,593.64	770,355,240.24
2,975,693,076.36	2,549,549,686.34	2,543,249,193.02	2,750,276,441.28	20,769,100,553.15
85.73796005	89.39980857	92.40423932	95.55714469	--

A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Anexo 4. Costo de los tribunales electorales estatales^A

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008
Aguascalientes	0.00	0.00	0.00	6,988,830.60	0.00
Baja California	18,288,724.84	12,725,466.72	12,947,858.54	22,756,705.91	19,200,324.56
Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	17,631,065.64	18,541,347.96	19,835,746.10	20,027,988.88	20,574,232.50
Chiapas	12,568,148.00	17,185,546.17	16,653,220.07	27,887,286.86	28,278,504.67
Chihuahua	23,073,243.52	18,681,802.10	24,099,034.69	26,997,813.43	26,902,327.54
Coahuila	14,865,016.94	13,887,100.31	14,923,031.64	14,590,769.92	17,655,657.97
Colima	6,103,864.66	8,464,388.47	15,097,851.68	9,224,680.16	9,015,160.12
Distrito Federal	158,232,542.97	157,325,528.55	167,697,568.06	173,659,614.95	190,819,803.97
Durango	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Estado de México	18,292,410.41	37,513,658.84	57,563,534.62	50,704,713.42	46,349,411.15
Guanajuato	11,993,711.84	12,741,457.26	35,765,608.79	18,107,407.44	16,923,443.09
Guerrero	26,532,961.97	68,639,300.12	37,789,965.69	39,056,870.32	74,003,567.13
Hidalgo	7,754,076.45	7,241,108.73	7,419,778.72	7,134,942.21	8,716,718.69
Jalisco	26,843,924.80	28,173,452.49	40,390,738.83	27,781,737.85	28,093,245.05
Michoacán	22,645,945.38	11,417,932.30	10,528,310.57	25,044,409.22	21,207,966.60
Morelos	8,719,806.66	9,725,763.40	18,849,011.45	12,946,728.73	5,365,753.96
Nayarit	6,073,154.96	0.00	6,281,048.01	6,601,139.52	13,002,634.79
Nuevo León	15,142,593.89	17,601,692.16	0.00	19,147,941.21	19,778,514.58
Oaxaca	0.00	8,585,666.22	8,965,598.51	22,955,080.84	12,652,762.49
Puebla	29,039,878.59	25,434,307.66	24,417,011.00	23,479,670.87	22,688,622.22
Querétaro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Quintana Roo	11,800,805.01	22,799,276.29	23,561,264.32	24,933,874.42	29,181,382.31
San Luis Potosí	0.00	0.00	28,316,110.56	0.00	7,064,356.98
Sinaloa	16,927,802.82	6,430,678.93	8,313,022.61	17,755,094.59	9,019,797.73
Sonora	7,266,505.55	8,137,529.57	15,528,084.91	17,413,350.15	16,655,755.99
Tabasco	16,712,962.77	16,776,941.87	35,009,574.94	17,227,758.79	19,587,110.34
Tamaulipas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Yucatán	10,910,591.23	6,253,281.01	6,517,362.10	13,106,692.04	9,427,202.47
Zacatecas	16,604,379.37	11,548,099.14	11,825,735.15	18,600,565.17	10,453,263.91
Total	504,024,118.29	545,831,326.27	648,296,071.58	664,131,667.52	682,617,520.79
INPC	68.80886508	71.97378457	74.27445218	77.23958851	80.75286411

Continuación.

2009	2010	2011	2012	Total
0.00	0.00	0.00	0.00	6,988,830.60
19,230,098.30	20,855,518.93	20,044,295.73	22,674,513.84	168,723,507.37
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
19,434,480.35	19,091,728.80	19,025,109.81	18,949,297.89	173,110,997.93
36,960,994.67	39,789,753.12	45,979,303.60	58,570,170.16	283,872,927.33
27,647,092.36	32,213,379.94	33,914,785.98	34,698,840.27	248,228,319.82
18,032,090.23	17,159,992.00	13,917,970.45	13,453,719.83	138,485,349.29
9,467,685.02	8,057,735.37	9,887,797.39	14,046,752.91	89,365,915.78
254,411,217.49	190,157,006.72	187,271,194.77	233,416,898.05	1,712,991,375.53
0.00	0.00	0.00	16,265,898.33	16,265,898.33
96,765,657.77	53,182,342.06	111,013,063.63	116,473,253.11	587,858,045.02
33,694,594.54	16,351,192.73	22,455,497.88	48,610,418.56	216,643,332.13
42,011,449.75	61,108,882.96	59,121,962.80	74,493,990.20	482,758,950.94
9,676,927.23	9,120,824.90	13,288,400.07	8,742,673.33	79,095,450.32
51,179,780.78	42,780,695.63	42,080,969.75	54,471,384.81	341,795,930.01
36,454,000.65	34,962,106.18	45,191,421.20	48,668,572.25	256,120,664.35
6,040,498.28	3,912,760.06	3,873,198.92	2,677,978.72	72,111,500.18
8,061,590.22	6,245,685.11	10,713,347.67	10,433,542.82	67,412,143.08
43,872,632.36	19,230,466.23	22,620,498.97	44,061,104.10	201,455,443.50
12,697,673.14	12,182,160.31	23,644,312.19	25,046,825.74	126,730,079.43
21,607,391.70	22,728,778.49	20,234,366.02	19,460,330.71	209,090,357.24
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
32,007,420.03	30,592,906.67	31,059,181.06	31,072,506.50	237,008,616.61
30,913,953.38	0.00	2,930,833.82	15,888,128.56	85,113,383.31
10,676,881.04	22,249,855.25	16,115,416.47	16,362,872.76	123,851,422.18
20,994,201.39	19,447,468.93	25,858,175.10	26,685,602.72	157,986,674.30
38,865,917.71	16,778,559.42	17,649,308.21	45,836,447.02	224,444,581.08
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
18,336,441.82	113,252,113.86	86,576,114.46	68,979,774.58	287,144,444.72
13,063,058.64	17,449,701.79	20,020,726.47	23,022,872.93	119,771,488.69
12,761,336.98	16,120,800.74	16,688,415.07	16,702,603.51	131,305,199.04
924,865,065.82	845,022,416.20	921,175,667.47	1,109,766,974.19	6,845,730,828.13
85.73796005	89.39980857	92.40423932	95.55714469	--

A Cifras expresadas en pesos constantes, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas.

Anexo 5. Costo promedio por empadronado por entidad

Entidad	Costo presupuestal en año electoral (\$)	Costo presupuestal en año no electoral (\$)	Diferencia (%)	Padrón promedio
Aguascalientes	69.25	24.61	181	729,952
Baja California	118.63	28.73	313	2,025,008
Baja California Sur	103.70	107.58	-4	324,581
Campeche	216.57	70.43	208	491,307
Chiapas	65.09	15.94	308	2,728,322
Chihuahua	89.78	23.56	281	2,484,932
Coahuila	89.69	35.33	154	1,795,426
Colima	121.05	51.68	134	431,759
Distrito Federal	169.55	96.94	75	7,160,001
Durango	108.44	27.46	295	1,096,064
Estado de México	107.74	42.04	156	9,669,516
Guanajuato	74.77	28.05	167	3,590,149
Guerrero	111.99	78.81	42	2,198,800
Hidalgo	106.62	90.05	18	1,711,260
Jalisco	62.39	21.41	191	4,924,707
Michoacán	83.05	22.82	264	3,049,534
Morelos	53.49	30.40	76	1,231,115
Nayarit	51.78	11.95	333	711,874
Nuevo León	131.13	47.67	175	3,089,090
Oaxaca	108.88	32.43	236	2,423,820
Puebla	71.69	18.85	280	3,620,234
Querétaro	96.39	31.83	203	1,114,820
Quintana Roo	151.80	133.42	14	762,029
San Luis Potosí	70.93	21.23	234	1,658,554
Sinaloa	86.99	24.06	262	1,801,191
Sonora	143.63	43.26	232	1,749,102

Continuación.

Entidad	Costo presupuestal en año electoral (\$)	Costo presupuestal en año no electoral (\$)	Diferencia (%)	Padrón promedio
Tabasco	222.42	42.56	423	1,404,451
Tamaulipas	64.53	20.64	213	2,330,417
Tlaxcala	166.79	54.88	204	744,958
Veracruz	64.96	18.00	261	5,059,414
Yucatán	160.88	83.49	93	1,241,116
Zacatecas	135.49	34.82	289	1,036,625
Promedio	108.75	44.22	197	2,324,691

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas a las 32 entidades federativas y el padrón electoral.

Fuentes consultadas

- IFE. Instituto Federal Electoral. Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_eo.php?edo=0 (consultada el 18 de febrero de 2014).
- IIJ. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012. “Historia legislativa de México en materia electoral”. En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2 (julio): 491-516. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/ine/ine23.pdf> (consultada el 18 de febrero de 2014)].
- Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias. 2013. Costo de la democracia electoral en el ámbito federal. En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. Disponible en <http://www.integralia.com.mx/publicaciones/FortalezasYDebilidades.pdf> (consultada el 18 de febrero de 2014).
- RIFEMTAI. Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2013. México: IFE.

Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal (1994-2007)

Alejandro Díaz Domínguez
Gustavo Rivera Loret de Mola

- 1) El análisis de la fiscalización de los recursos de los partidos entre 1994 y 2007 indica que el alcance de las auditorías, tanto de sus gastos anuales como de campaña, fue superior al de cualquier auditoría ordinaria, cuyo alcance por lo general oscila entre 20% y 30%. Las autoridades electorales pasaron de auditar 2% de los recursos anuales en 1994 a 66% en 1997.
- 2) El porcentaje promedio de los ingresos y gastos auditados por la Comisión de Fiscalización durante su existencia (1996-2007) fue de 52%, sin embargo, durante 2006 alcanzó su máximo al llegar a 81% del total reportado en los informes anuales. En lo referente a los informes de campaña, pasó de auditar 16% en 1994 a 100% en 2000.
- 3) Las faltas a la normatividad en materia de fiscalización de 1997 a 2007 fueron sancionadas con multas y penas crecientes, registrando también una reiteración en las conductas y prácticas que la autoridad castigaba.
- 4) Entre 1997 y 2007 los partidos apelaron las resoluciones y sanciones del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con mucha frecuencia. En materia de revisión de los informes anuales, el Tribunal, mediante sus resoluciones, se pronunció en 611 ocasiones acerca de diversas irregularidades. Dichos pronunciamientos se incrementaron de manera constante durante el periodo de análisis, sin embargo, éstos permitieron la construcción de una serie de criterios que coadyuvaron a fortalecer los esquemas de fiscalización.
- 5) Entre 1996 y 2007, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución

Democrática (PRD) acumularon 827 millones de pesos en multas por asuntos de fiscalización. Si a éstos se suman las impuestas al Partido del Trabajo (PT), al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), a Movimiento Ciudadano (MC) y al Partido Nueva Alianza, las multas durante este periodo acumularon más de 1,100 millones de pesos.

- 6) Entre 1996 y 2007, el partido más multado fue el PRD, seguido del PRI y el PT.
- 7) Durante 2003 se aprobó el mayor monto en multas, seguido por 2006.
- 8) De las multas impuestas por el IFE a los partidos, 66% fueron impugnadas ante el TEPJF; de éstas, el Tribunal confirmó 72% y revocó 28%.

Introducción

La fiscalización en México, como en otros países, busca determinar el origen del financiamiento de los partidos e identificar en qué gastan los recursos. Los procedimientos para llevar a cabo esta tarea por parte del IFE permiten, desde la década de 1990, comprobar si cumplieron con la normatividad.

Los informes que los partidos presentan anualmente para reportar los recursos con los que realizaron sus actividades ordinarias, así como los que presentan para reportar lo utilizado en campañas, permiten a la autoridad electoral practicar auditorías para verificar el cumplimiento de sus obligaciones legales, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Sin embargo, los procedimientos de auditoría son tareas complejas que se han desarrollado y mejorado a partir de diversas reformas legales y reglamentarias, generado un esquema de rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos.

Este capítulo tiene siete objetivos:

- 1) Presentar una definición sucinta de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- 2) Describir su funcionamiento en el ámbito federal de 1994 a 2007.
- 3) Calcular los montos auditados de 1994 a 2007.
- 4) Describir las principales irregularidades detectadas en los informes anuales y de campaña de 1997 a 2005.
- 5) Calcular las faltas a la normatividad de 1997 a 2005.

- 6) Calcular las multas y sanciones impuestas por el IFE de 1996 a 2007.
- 7) Describir los casos confirmados por el TEPJF de 1997 a 2007, así como sus decisiones finales en torno a las multas y sanciones.

Definiciones

Carlos Vargas define la fiscalización de los recursos de los partidos políticos como la revisión de los informes que presentan ante la autoridad electoral administrativa acerca del origen y destino de sus recursos anuales y de campaña (Vargas 2011). Para vigilar que todas las responsabilidades se acaten debidamente, el IFE establece mecanismos de control para conocer con claridad el origen, monto y destino de los recursos de los partidos.

Fernando Agíss agrega que la fiscalización se realiza mediante actividades preventivas y normativas de vigilancia, control operativo e investigación, con el objetivo de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en el comportamiento de los partidos (Agíss 2008). Por esta razón, la tarea de fiscalización no debe entenderse como una afrenta a los partidos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia electoral en México, al tiempo que garantiza el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Marco jurídico

Desde una perspectiva jurídica, la fiscalización tiene origen en la Constitución, que delimita los principios básicos para revisar los recursos de los partidos políticos. Específicamente, hasta 2013 el artículo 41 establecía que la ley:

- 1) Garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades.
- 2) Señala las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.
- 3) Establece los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos.

- 4) Fija el monto máximo para las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, 10% del tope de gastos establecidos para la última campaña presidencial.
- 5) Ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos.
- 6) Dispondrá de las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones.

Además, en los artículos 39, 83 y 229 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se establece que es obligación de los partidos:

- 1) Permitir auditorías y verificaciones de los órganos facultados por el IFE.
- 2) Entregar la documentación que dichos órganos requieran para verificar sus ingresos y egresos.
- 3) Ejercer sus recursos con los fines principales de sostener sus actividades ordinarias y sufragar los gastos de campaña.
- 4) Presentar, ante los órganos facultados, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su uso y aplicación.
- 5) No rebasar los topes de campaña acordados para cada elección por el Consejo General del IFE.

Esta normatividad tuvo origen en la reforma electoral de 1986, en la que se estableció el derecho de los partidos a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades ordinarias y proselitistas. Desde entonces y hasta 1993, la normatividad se limitó al financiamiento público, sin embargo, con la reforma de aquel año, se introdujeron regulaciones al financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción de los reportes de los partidos. Por lo tanto, hasta 1994 el IFE estuvo facultado para sancionar a los partidos por violar la normatividad en materia de fiscalización.

Este cambio legal estuvo acompañado por el establecimiento de topes de gastos en las campañas electorales, con el fin de fomentar la equidad de las contiendas y el uso adecuado de los recursos de los partidos. A partir de este momento fue posible conocer a detalle los mon-

tos y el ejercicio de sus recursos públicos y privados, principalmente mediante la revisión de informes anuales y de campaña.

Al tiempo que los partidos estuvieron sujetos a más obligaciones, el marco legal les otorgó dos derechos de gran trascendencia: interponer denuncias ante el IFE para iniciar procedimientos administrativos contra otros partidos por presuntas violaciones a la normatividad relacionada con el origen y el ejercicio de sus recursos, y apelar las sanciones y multas impuestas por el IFE ante el Tribunal Electoral.¹

Funcionamiento de la fiscalización en el ámbito federal (1994-2007)

Comisión de fiscalización

La reforma electoral de 1996 delegó la responsabilidad de fiscalizar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, la cual tenía carácter permanente y se integraba exclusivamente por los consejeros electorales y un secretario técnico, que era el director ejecutivo encargado de la materia. Sus atribuciones principales eran:

- 1) Elaborar lineamientos para presentar los informes de ingresos y gastos de los partidos.
- 2) Vigilar que los gastos de los partidos se aplicaran estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- 3) Revisar los informes de los partidos.
- 4) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos directamente o mediante terceros.
- 5) Ordenar visitas de verificación a los partidos para corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

¹ Las primeras multas y sanciones fueron impuestas por el Tribunal Electoral Federal durante la elección presidencial de 1994 y el año fiscal de 1995. Desde 1996 el IFE revisa e impone multas al tiempo que el TEPJF resuelve las controversias jurídicas derivadas de las resoluciones del Instituto, incluyendo las relacionadas con multas y sanciones en materia de fiscalización (Paredes 2006a y 2006b).

- 6) Presentar, ante el Consejo General, los exámenes que se formularan respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- 7) Informar al Consejo General de las irregularidades en que incurrieran los partidos derivadas del manejo de sus recursos, el incumplimiento de sus obligaciones de informar acerca de la aplicación de los mismos y las sanciones que a su juicio procedieran.

Proceso de fiscalización

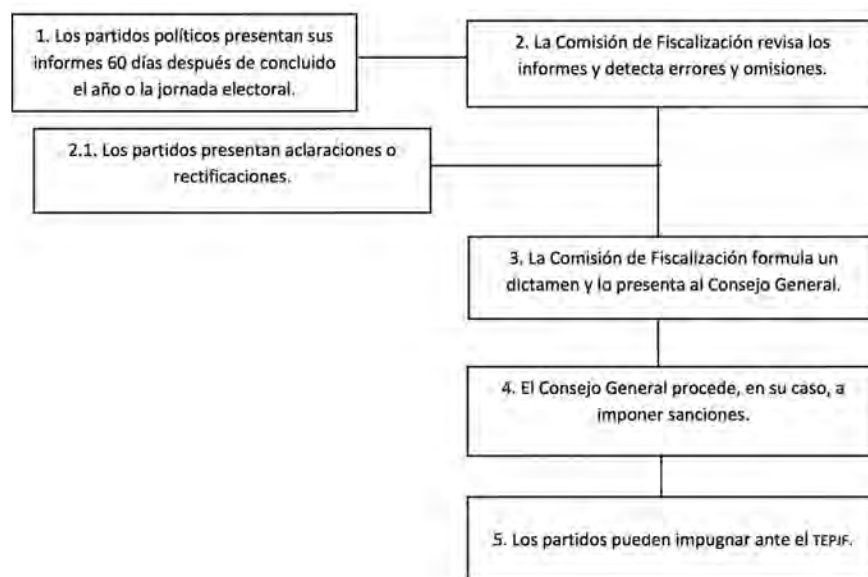
El proceso de fiscalización consistía de seis elementos principales:

- 1) Los partidos debían presentar un informe ante la Comisión de Fiscalización de sus ingresos totales y gastos ordinarios.
- 2) Estaban obligados a presentar, por cada una de las campañas electorales en que hubieran competido, un informe de los gastos realizados por ellos y por sus candidatos.
- 3) La Comisión de Fiscalización revisaba los informes anuales y de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportes. Si la Comisión advertía la existencia de errores u omisiones técnicas, se las notificaba al partido correspondiente y le pedía que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes.
- 4) Una vez concluido este intercambio, la Comisión elaboraba un dictamen que contenía, al menos, las conclusiones de la revisión de los informes; la mención de errores o irregularidades encontradas, y el señalamiento de aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos a partir de las notificaciones de la Comisión.
- 5) Si en el dictamen se detectaban violaciones a la normatividad, el Consejo General imponía las sanciones correspondientes.
- 6) Finalmente, mediante el recurso de apelación previsto en la ley, los partidos podían impugnar ante el ТЕРПФ las multas y sanciones impuestas por el Consejo General.

Cabe mencionar que el proceso de fiscalización no se limitaba al ejercicio de las facultades de revisión de los informes anuales y de campaña. Todos los partidos tenían el derecho de denunciar presuntas

conductas ilegales de otros partidos, obligando a la Comisión de Fiscalización a realizar las investigaciones correspondientes. Además, ésta también podía realizar indagaciones de oficio; es decir, ante la sospecha de cualquier conducta ilegal, tenía la facultad de vigilar el origen y el destino de los recursos por medio de una averiguación independiente de las denuncias de los partidos (véase figura 1).

Figura 1. Etapas de la fiscalización (1996-2007)



Fuente: Elaboración propia.

Aunque entre 1996 y 2000 los dictámenes y resoluciones de la Comisión fueron en el sentido de validar, en su mayor parte, los informes presentados por los partidos, en algunos casos sí propuso sanciones económicas (sobre todo por problemas en la presentación de informes, omisiones en la comprobación de gastos y actividades mal registradas).

La tendencia cambió a partir de 2001, cuando entró en vigor el reglamento que establece los lineamientos aplicables a la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas en materia de financiamiento en contra de los partidos. La aplicación reglamentaria daba cauce a las quejas relacionadas con

la fiscalización, y facilitó la acreditación de conductas irregulares que derivó en más y mayores sanciones económicas. Más adelante se presentan detalles de las multas impuestas.

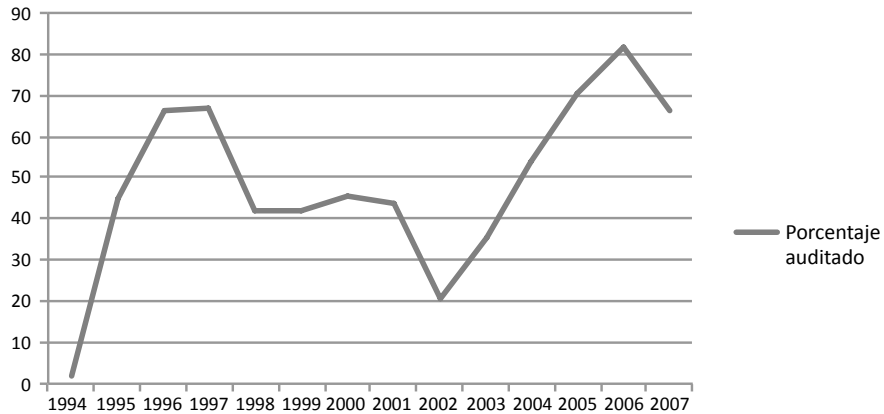
Montos auditados (1994-2007)

El IFE, a lo largo del periodo de análisis, auditó sólo un porcentaje de los ingresos y gastos reportados por los partidos tanto en los informes anuales (actividades ordinarias y permanentes de los partidos) como en los de campaña (actividades para la obtención del voto). Tratándose de los informes anuales, aunque en 1994 sólo fue posible auditar 2% de los recursos anuales de los partidos, para 1997 el porcentaje aumentó a 66%. Considerando que la Comisión de Fiscalización fue creada en 1996, se puede inferir que impactó positivamente en el alcance de las auditorías.

Los porcentajes auditados de los informes anuales son diversos. De hecho, entre 1998 y 2001, la Comisión auditó, en promedio, 43% de los recursos anuales de los partidos; en 2002 descendió a 21%, y entre 2004 y 2006 ascendió hasta 81%. Por lo tanto, durante su existencia (1996-2007), la Comisión de Fiscalización auditó, en promedio, 52% de dichos recursos, con un máximo de 81% en 2006 y un mínimo de 21% en 2002. Es decir, al menos 30% por encima de los alcances de cualquier auditoría ordinaria (véase gráfica 1).

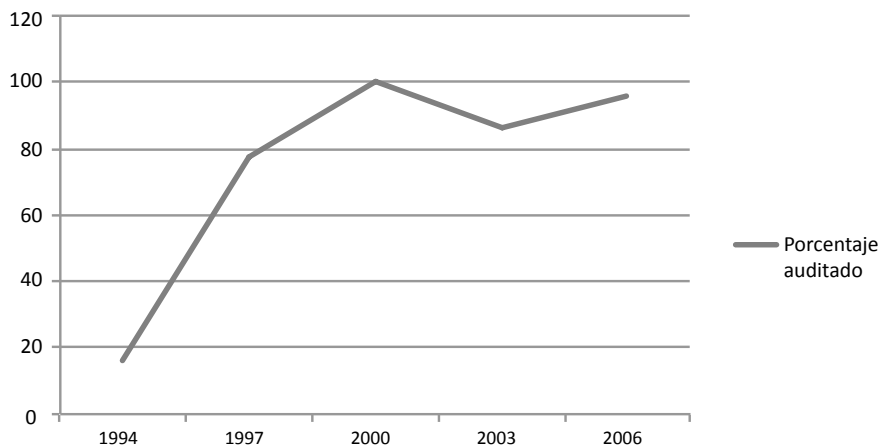
Aunque los porcentajes no son constantes ni cercanos a 100%, es importante señalar que con los estándares normales de auditoría se considera que 20 o 30% es un rango razonable, por lo que las auditorías practicadas en el periodo estuvieron por encima del normal de las prácticas comúnmente aceptadas.²

² En este análisis no se cuenta con estimaciones del porcentaje de probables irregularidades no reportadas, pues las relativas a las quejas por presunto origen o empleo irregular de recursos, en el momento en que son presentadas, forman parte de las actuaciones oficiales, como fueron los casos Pemexgate y Amigos de Fox (Cárdenas 2004; Córdova y Murayama 2006). Esto se refiere particularmente a la llamada “cifra negra”, que en el caso de los delitos se estima mediante las encuestas de victimización, las cuales arrojan información que permite contar con cifras de las cuales razonablemente se puede inferir un porcentaje de ilícitos no denunciados.

Gráfica 1. Porcentaje del gasto anual de los partidos auditado

Fuente: Elaboración propia con dictámenes consolidados presentados ante el Consejo General del IFE (1994-2006).

Respecto de los informes de campaña, los porcentajes de ingresos y gastos auditados fueron aún más altos. El ife pasó de auditar 16% de los recursos de campaña en 1994 a 100% en 2000. Aunque en 2003 el alcance de la auditoría descendió a 86%, en 2006 alcanzó 96%, logrando, con ello, que la Comisión de Fiscalización auditara en promedio 90% de los recursos de campaña de los partidos entre 1997 y 2007 (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje auditado por la Comisión de Fiscalización del gasto de campaña de los partidos políticos (1994-2006)

Fuente: Elaboración propia con dictámenes consolidados presentados ante el Consejo General del IFE, 1994-2006. Información fragmentada en diversos cuadros hasta 2003 (IFE 2013a). De 2004 a 2007 fue obtenida de las conclusiones de los dictámenes consolidados de cada partido.

Irregulares detectadas y faltas a la normatividad entre 1997 y 2005

Entre 1997 y 2005, las faltas a la normatividad en materia de fiscalización podían ser sancionadas de tres formas:

- 1) Una multa expresada en salarios mínimos.
- 2) Una sanción expresada en un porcentaje de reducción de la ministración mensual recibida por el partido.
- 3) Una sanción no pecuniaria, consistente en una amonestación pública o comparecencias ante las autoridades electorales.

La diferencia entre las primeras dos formas no sólo era monetaria, sino también en la manera de hacer el cobro. Mientras que las multas en salarios mínimos obligaban a los partidos a realizar un solo pago tan pronto quedaran firmes jurídicamente, la reducción de la ministración mensual se podía hacer mediante descuentos mensuales.

Entre 1997 y 2007 los partidos presentaban dos tipos de informes de gastos: ordinarios y de campaña. En el caso de los informes anuales de gastos ordinarios, reiteradamente omitían la entrega de documentación soporte, entregaban comprobantes a nombre de terceros, comprobantes de periodos anteriores o, inclusive, documentación sin requisitos fiscales. Otras prácticas comunes sujetas a sanciones fueron el manejo incorrecto de cuentas, viajes al extranjero sin justificación, bitácoras de gastos menores incorrectas y hasta la omisión de entregar el informe (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Irregularidades en los informes anuales de los partidos

Tipo de irregularidad	
1	Documentación soporte faltante (facturas, pólizas, comprobantes en fotocopia).
2	Comprobantes a nombre de terceros.
3	Comprobantes de periodos anteriores o posteriores al reportado.
4	Documentación sin requisitos fiscales.
5	Manejo incorrecto de cuentas (no presentaron kárdex, notas de entradas y salidas o adquisiciones omitidas).
6	Fundaciones e institutos de investigación (2% de egresos no justificados).

Continuación.

Tipo de irregularidad	
7	Observaciones a movimientos bancarios (estados de cuenta faltantes, depósitos no identificados).
8	Recibos de reconocimientos por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar los límites autorizados, juegos incompletos en los cancelados).
9	Viajes al extranjero sin justificación.
10	Pago de gastos sin cheques nominativos.
11	Bitácoras de gastos menores incorrectas (omisión de requisitos: firmas, documentación soporte).
12	Gastos no reportados de campaña local.
13	Registros contables incorrectos (diferencias entre los informes y los registros contables, reclasificaciones).
14	Documentación e informes extemporáneos (fuera del plazo establecido).
15	No entregar el informe.
16	Fundaciones e institutos de investigación como terceros (comprobantes que no están a nombre del partido).
17	Gastos no reportados de campaña federal.
18	Irregularidades en el manejo de los recibos (límites, juegos incompletos, cancelaciones indebidas)
19	Pagos o notificaciones a otras autoridades (impuestos, seguridad social).
20	Rebase de topes de gastos de campaña detectados en informe anual.
21	Liquidación del partido que pierde el registro (informes bimestrales, procedimiento de liquidación).
22	Cuentas por cobrar (gastos por comprobar, saldos sin comprobación).
23	Irregularidades en sorteos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 1.

Con relación a los informes de campaña, los partidos incurrieron reiteradamente en diversas conductas sancionadas por la autoridad. Entre las más recurrentes se encuentran la falta de documentación —es decir, omitir la entrega de facturas y pólizas, entre otras—, la entrega de comprobantes de periodos anteriores o posteriores a los reportados, o el manejo incorrecto de cuentas. Una conducta que también ha estado presente a lo largo de los distintos procesos electorales es el rebase de los topes de gastos de campaña establecidos por la autoridad electoral.

Cuadro 2. Irregularidades en los informes de campaña de los partidos

Tipo de irregularidad	
1	Documentación soporte faltante (facturas, pólizas, comprobantes en fotocopia).
2	Comprobantes de periodos anteriores o posteriores al reportado.
3	Documentación sin requisitos fiscales.
4	Manejo incorrecto de cuentas (no presentaron kárdex, notas de entradas y salidas, adquisiciones omitidas).
5	Recibos de reconocimientos por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar los límites autorizados, juegos incompletos en los cancelados).
6	Pago de gastos sin cheques nominativos.
7	Gastos no reportados de campaña local.
8	Registros contables incorrectos (diferencias entre los informes y los registros contables, reclasificaciones).
9	Documentación e informes extemporáneos (fuera del plazo establecido).
10	No entregar el informe.
11	Irregularidades en el manejo de los recibos (límites, juegos incompletos, cancelaciones indebidas).
12	Rebase de topes de gastos de campaña.
13	Cuentas bancarias adicionales (apertura de dos o más cuentas).
14	Irregularidades en documentación de radio, prensa y televisión (omisión de la hoja membretada, inserciones en prensa).
15	Aportaciones en efectivo que debieron efectuarse con cheque a nombre del partido.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 1.

Sanciones aplicadas a los partidos políticos (1996-2007)

El IFE imponía sanciones cuando detectaba irregularidades tanto en los informes anuales de gastos ordinarios como en los de campaña. En el caso de los primeros, entre 1997 y 2007 éstas fueron por 590 millones de pesos, siendo el PRD, el PT y el PAN los partidos con los montos más altos acumulados (véase cuadro 3).

**Cuadro 3. Sanciones impuestas
por el Instituto Federal Electoral**

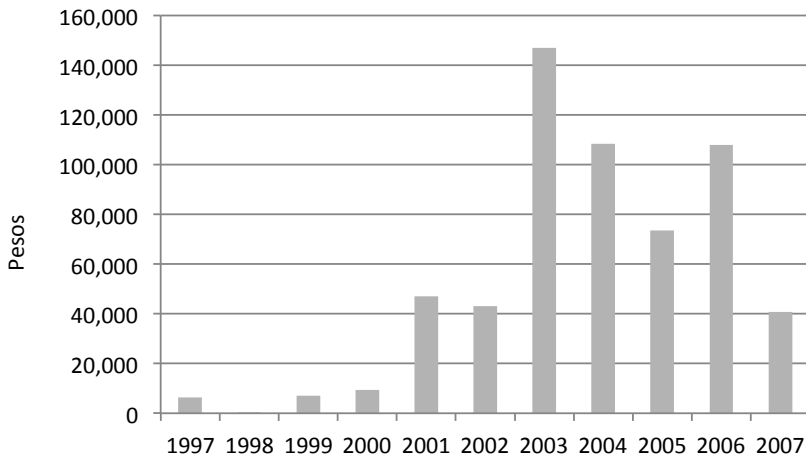
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Total (\$) ^A
1997	40.7	4,511.6	1,464.1	86.6	365.7	--	--	6,469.0
1998	7.5	0.0	0.0	11.7	0.0	--	--	19.2
1999	18.9	62.5	2,408.3	1,429.9	4.7	--	--	7,063.7
2000	1,008.3	21.1	3,162.1	1,059.2	119.8	--	--	9,292.9
2001	949.1	2,692.2	7,925.2	10,818.0	902.5	--	--	46,994.3
2002	66.0	301.7	6,278.6	443.2	36.6	526.3	--	43,065.7
2003	17.2	6,167.0	13,990.3	10,786.7	46.5	7,821.4	--	146,909.9
2004	7,482.7	6,825.6	22,127.6	39,036.7	403.8	32,539.1	--	108,415.7
2005	13,455.7	640.0	31,619.1	14,587.0	134.3	11,240.4	1,154.6	73,604.7
2006	32,945.0	15,189.4	32,467.3	4,362.7	1,208.0	1,658.3	4,517.8	107,935.3
2007	4,811.4	1,846.5	17,525.6	4,684.8	5.0	1,490.8	3,968.3	40,739.4
Total	60,802.5	38,257.6	138,968.2	87,306.5	3,226.9	55,276.3	9,640.7	590,509.8

^A La sumatoria total puede no coincidir dado que no se incluyen las sanciones impuestas a partidos que ya desaparecieron, como Partido Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Alianza Social, Partido de Centro Democrático, Partido Democracia Social y otros. Las cifras se expresan en pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2.

En 2003 se aplicó el monto total más alto de sanciones, mostrando un incremento sustancial con respecto a los años previos. A partir de entonces, si fueron elevadas respecto a las aplicadas antes, la tendencia fue descendente (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Sanciones derivadas de la revisión de gastos de partidos



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de gastos ordinarios de partidos de 1997 a 2007.

Vale la pena señalar que estas multas son las que originalmente aprobó el Consejo General del IFE y, como se verá después, sufrieron modificaciones derivadas de las sentencias que el TEPJF emitió por las impugnaciones que se presentaron.

Cabe indicar que, además de las sanciones derivadas de la fiscalización, hay otras que proceden de investigaciones especiales. Un caso emblemático es el de la queja que interpuso el PRD por el financiamiento indebido en las campañas presidenciales del año 2000, particularmente, los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox, cuyas investigaciones derivaron en las sanciones más elevadas impuestas en México, inclusive, una de las más altas del ámbito internacional: en el primer caso se multó al PRI con mil millones de pesos; en el segundo se multó al PAN y al PVEM con 500 millones de pesos, ambos casos se resolvieron en 2003.

En relación con las sanciones derivadas de la revisión de los informes de campaña, los resultados muestran que durante 2003 las sanciones superaron los 400 millones de pesos, lo anterior, por las elevadas sanciones impuestas al PRI y al PRD, así como la sanción al Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) por más de 200 millones de pesos (véanse cuadro 4 y gráfica 4).

Cuadro 4. Sanciones impuestas por el Instituto Federal Electoral^A

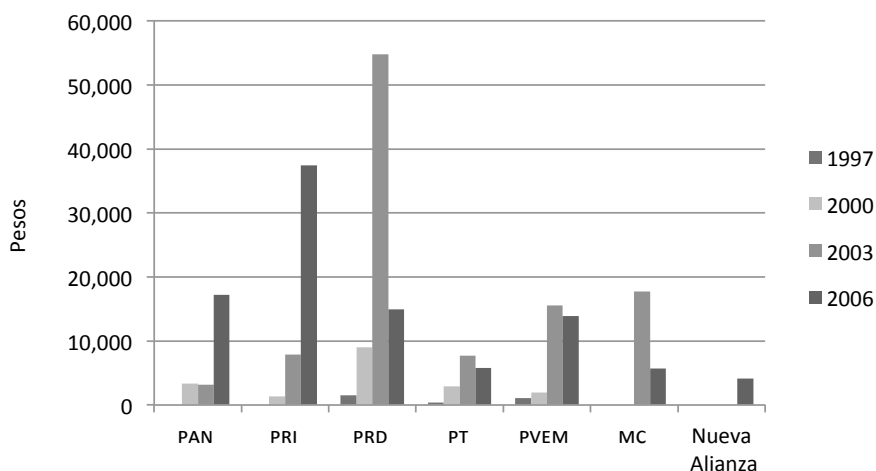
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Total ^B
1997	0.0	0.0	1,549.9	404.3	1,097.3	--	--	3,051.6
2000	3,342.9	1,316.9	9,013.3	2,941.2	1,947.6	--	--	20,940.7
2003 ^C	3,164.4	78,876.4	54,766.9	7,679.6	15,576.8	17,775.2	--	418,261.8
2006	17,182.3	37,464.1	14,965.2	5,751.9	13,919.7	5,670.5	4,164.2	99,380.5
Total	23,689.6	117,657.4	80,295.3	16,777.0	32,541.4	23,445.7	4,164.2	541,634.6

^A Cifras expresadas en miles de pesos.

^B El total puede no coincidir dado que incluyen las sanciones de partidos que perdieron su registro.

^C Durante 2003, al PSN le fue impuesta una sanción de 203,500,000 pesos que están incluidos en el total de ese año.

Fuente: IFE (2013b).

Gráfica 4. Sanciones tras la revisión de informes de campaña

Fuente: Elaboración propia con base en IFE (2013b).

De esta forma, de 1997 a 2007, entre las sanciones de la revisión de los informes anuales y de campaña, los partidos políticos acumularon 1,130 millones de pesos. Si se realiza el análisis en términos reales, en dicho periodo las multas sumaron 1,193 millones de pesos, de los cuales PAN, PRI y PRD acumularon 827 millones (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Sanciones por faltas en materia de fiscalización^A

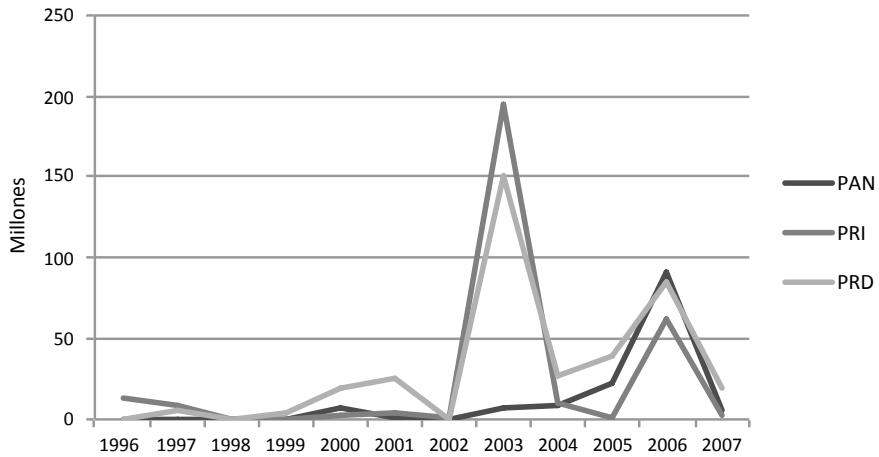
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	Nueva Alianza	Total
1996	0.00	13.20	0.00	1.31	--	--	--	14.51
1997	0.08	8.96	5.54	1.08	1.89	--	--	17.55
1998	0.01	0.00	0.00	0.02	--	--	--	0.03
1999	0.03	0.10	3.67	2.18	0.01	0.39	--	6.38
2000	6.73	2.05	18.6	6.79	3.17	2.71	--	40.05
2001	1.36	3.87	25.80	15.60	1.29	1.49	--	49.41
2002	0.09	0.42	8.66	0.61	0.05	0.73	--	10.56
2003	7.26	195.00	151.00	33.70	42.80	52.60	--	482.36
2004	8.62	9.45	27.60	49.30	0.51	41.00	--	136.48
2005	23.1	0.79	38.80	17.90	0.16	13.80	3.07	97.62
2006	91.6	62.5	85.40	20.80	17.90	8.56	13.50	300.26
2007	5.37	2.06	19.50	5.22	0.01	1.66	4.43	38.25
Total	144.25	298.40	384.57	154.51	67.79	122.94	21.00	1,193.46

^A Cifras expresadas en millones de pesos constantes, 2010. Incluye informes anuales y ordinarios de campaña.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2.

Tomando como año base 2010, el partido más multado entre 1996 y 2007 fue el PRD, con 385 millones; seguido por el PRI, con 298 millones, y por el PT, con 155 millones. Por su parte, 2003 fue el año con el mayor monto en multas, alcanzando 482 millones; seguido por 2006, con 300 millones; 2004, con 136 millones, y 2005, con 97 millones. En los demás años las multas acumuladas no superaron los 50 millones. Las gráficas 5 y 6 las ilustran por partido.

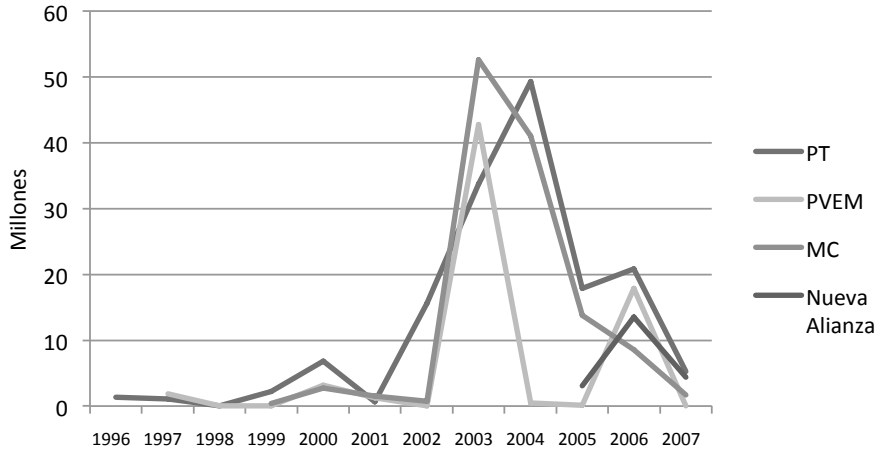
Gráfica 5. Sanciones por faltas en materia de fiscalización^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2

Gráfica 6. Multas por faltas en materia de fiscalización^A



^A Cifras expresadas en pesos constantes, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2.

Apelaciones y resoluciones del Tribunal Electoral (1996-2007)

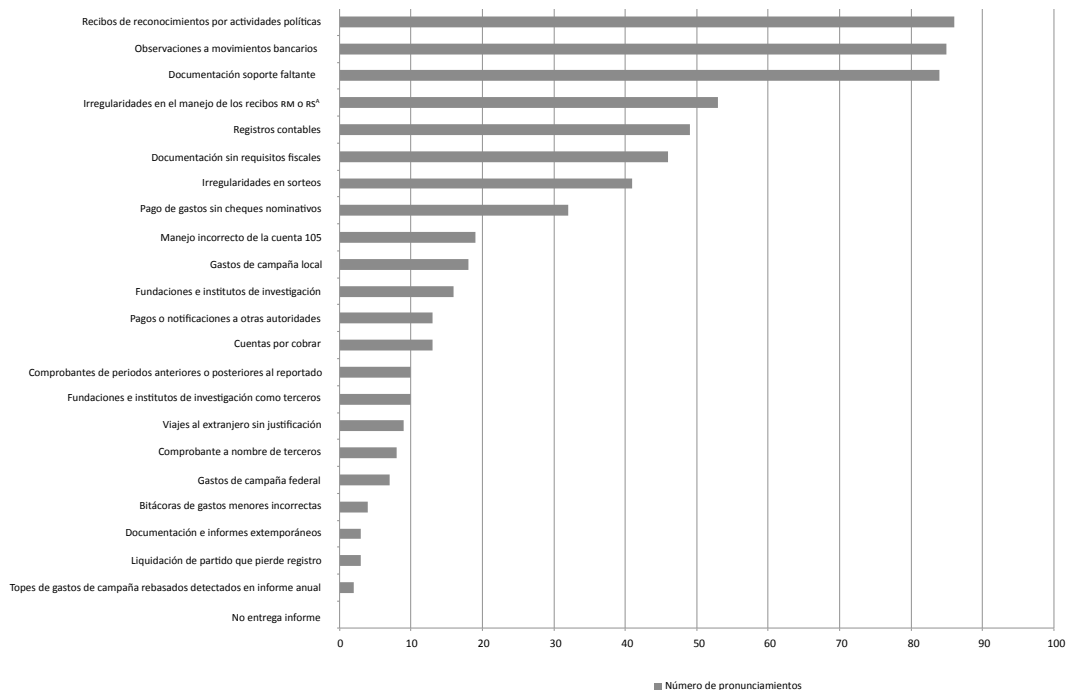
Inconformes con las resoluciones y sanciones del IFE, los partidos apelan ante el Tribunal Electoral. En el caso de informes anuales, el TEPJF se pronunció en 611 ocasiones en torno a presuntas faltas en el periodo 1997-2005, mostrando un incremento constante al pasar de 5 en 1997 a 179 en 2005. El máximo, sin embargo, fue en 2004, cuando el Tribunal se pronunció en 193 ocasiones.

Las cinco razones más frecuentes de los pronunciamientos del TEPJF en torno a los informes anuales de los partidos fueron (véase gráfica 7):

- 1) Recibos de reconocimiento por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar límites autorizados y juegos incompletos en los recibos cancelados): 86 pronunciamientos (14.07%).
- 2) Observaciones a movimientos bancarios (estados de cuenta faltantes y depósitos no identificados): 85 pronunciamientos (13.91%).
- 3) Documentación soporte faltante (facturas, pólizas y comprobante en fotocopia): 84 pronunciamientos (13.74%).
- 4) Irregularidades en el manejo de los recibos (juegos incompletos y cancelaciones indebidas): 53 pronunciamientos (8.67%).
- 5) Registros contables (diferencias entre los informes, registros contables y reclasificaciones): 49 pronunciamientos (8.01%).

Por su parte, las cinco razones menos frecuentes de los pronunciamientos del TEPJF en torno a los informes anuales de los partidos políticos fueron:

- 1) No entregar el informe anual: 0 pronunciamientos.
- 2) Detectar rebase de topes de campaña en el informe anual: 2 pronunciamientos.
- 3) Liquidación de un partido que pierde el registro (informes bimestrales y procedimiento de liquidación): 3 pronunciamientos.
- 4) Bitácoras de gastos menores incorrectas (omisión de requisitos como firmas y documentación soporte): 4 pronunciamientos.
- 5) Gastos no reportados de campaña federal: 7 pronunciamientos.

Gráfica 7. Sentencias con pronunciamiento del Tribunal

^A RM: Recibo de aportaciones de militantes y organizaciones sociales.

RS: Recibo de aportaciones de simpatizantes.

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del TEPJF emitidas entre 1997 y 2005.

Cuadro 6. Faltas a la normatividad más recurrentes

Presunta falta	Año									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Recibos de reconocimientos por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar los límites autorizados, juegos incompletos en los cancelados).	0	16	0	16	8	21	2	19	4	86
Observaciones a movimientos bancarios (estados de cuenta faltantes, depósitos no identificados).	0	0	0	4	8	18	7	28	20	85
Documentación soporte faltante (facturas, pólizas, comprobantes en fotocopia).	4	1	0	3	1	8	7	32	28	84
Irregularidades en el manejo de recibos (límites, juegos incompletos, cancelaciones indebidas).	0	0	0	8	5	3	0	18	21	53

Continuación.

Presunta falta	Año									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Registros contables incorrectos (diferencias entre los informes y los registros contables, reclasificaciones).	1	2	0	2	6	6	2	17	11	49
Documentación sin requisitos fiscales.	0	1	0	5	2	3	4	23	8	46
Irregularidades en sorteos.	0	0	0	0	0	0	0	0	42	41
Pago de gastos sin cheques nominativos.	0	0	0	4	5	2	2	9	4	32
Manejo incorrecto de cuentas (no presentaron kárdex, notas de entradas y salidas o adquisiciones omitidas).	0	0	0	3	0	4	1	9	2	19
Gastos no reportados de campaña local.	0	0	0	0	1	3	0	9	3	18
Fundaciones e institutos de investigación (2% egresos no justificados).	0	2	0	3	0	1	0	3	5	16
Pagos o notificaciones a otras autoridades (impuestos, seguridad social).	0	0	0	0	0	2	1	4	6	13
Cuentas por cobrar (gastos por comprobar, saldos sin comprobación).	0	0	0	0	0	0	0	0	13	13
Comprobantes de periodos anteriores o posteriores al reportado.	0	0	0	1	0	2	0	3	4	10
Fundaciones e institutos de investigación como terceros (comprobantes que no están a nombre del partido).	0	0	0	0	0	2	0	5	3	10
Viajes al extranjero sin justificación.	0	0	0	1	0	1	1	2	3	9
Comprobantes a nombre de terceros.	0	1	0	2	0	0	1	2	2	8
Gastos no reportados de campaña federal.	0	1	0	0	0	0	0	6	0	7
Bitácoras de gastos menores incorrectas (omisión de requisitos: firmas, documentación soporte).	0	1	0	3	0	0	0	0	0	4
Documentación e informes extemporáneos (fuera del plazo establecido).	0	0	0	1	2	0	0	0	0	3

Continuación.

Presunta falta	Año									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Liquidación del partido que pierde el registro (informes bimestrales, procedimiento de liquidación).	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Rebase de topes de gastos de campaña detectados en el informe anual.	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
No entregar el informe.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	5	26	0	56	38	76	28	193	179	611

Fuente: Elaboración propia con resoluciones y sentencias presentadas en los anexos 1 y 2.

Por su parte, entre 1997 y 2005, el Tribunal se pronunció en 361 ocasiones en torno a presuntas faltas en los informes de campaña de los partidos (véase cuadro 8). Los pronunciamientos del TEPJF con respecto a los informes de campaña también se incrementaron de manera constante, pasando de 10 en 1998 a 256 en 2004.

Cuadro 7. Faltas en los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003

Presunta falta	Año			
	1998	2001	2004	Total
Irregularidades en documentación de radio, prensa y televisión (omisión de la hoja membretada, inserciones en prensa).	4	18	82	104
Documentación soporte faltante (facturas, pólizas, comprobantes en fotocopia).	2	21	49	72
Recibos de reconocimientos por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar los límites autorizados, juegos incompletos en los cancelados).	1	17	14	31
Irregularidades en el manejo de recibos (límites, juegos incompletos, cancelaciones indebidas).	0	0	24	24
Documentación e informes extemporáneos (fuera del plazo establecido).	0	6	15	21
Pago de gastos sin cheques nominativos.	0	6	12	18
Manejo incorrecto de cuentas (no presentaron kárdex, notas de entradas y salidas, adquisiciones omitidas).	2	4	11	17
Rebase de topes de gastos de campaña.	1	9	7	17

Continuación.

Presunta falta	Año			
	1998	2001	2004	Total
Registros contables incorrectos (diferencias entre los informes y los registros contables, reclasificaciones).	0	3	12	15
Documentación sin requisitos fiscales.	0	0	13	13
Gastos no reportados de campaña local.	0	3	8	11
Cuentas bancarias adicionales (apertura de dos o más cuentas).	0	4	4	8
Aportaciones en efectivo que debieron efectuarse con cheque a nombre del partido.	0	0	6	6
Comprobantes de periodos anteriores o posteriores al reportado.	0	4	0	4
No entregar el informe.	0	0	0	0
Total	10	95	256	361

Fuente: Elaboración propia con base las sentencias del TEPJF relacionadas con los informes anuales de los partidos políticos de 1997 a 2005.

Las cinco razones más frecuentes de los pronunciamientos del TEPJF en torno a los informes de campaña de los partidos fueron (véase gráfica 8):

- 1) Irregularidades en documentación de radio, prensa y televisión (omisión de la hoja membretada o inserciones en prensa): 104 pronunciamientos (28.81%).
- 2) Documentación soporte faltante (facturas, pólizas y comprobantes en fotocopia): 72 pronunciamientos (19.94%).
- 3) Recibos de reconocimiento por actividades políticas (omisión de recibos, sobrepasar los límites autorizados y juegos incompletos en los cancelados): 31 pronunciamientos (8.58%).
- 4) Irregularidades en el manejo de los recibos (juegos incompletos y cancelaciones indebidas): 24 pronunciamientos (6.64%).
- 5) Documentación e informes extemporáneos (fuera del plazo establecido): 21 pronunciamientos (5.81%).

Por su parte, las cinco razones menos frecuentes de los pronunciamientos del TEPJF en torno a los informes de campaña de los partidos políticos fueron (véase gráfica 8):

- 1) No entregar el informe de campaña: 0 pronunciamientos.

- 2) Comprobantes de periodos anteriores o posteriores a lo reportado: 4 pronunciamientos.
- 3) Aportaciones en efectivo que debieron efectuarse con cheque a nombre del partido: 6 pronunciamientos.
- 4) Cuentas bancarias adicionales (apertura de dos o más cuentas): 8 pronunciamientos.
- 5) Gastos no reportados de campaña local: 11 pronunciamientos.

Gráfica 8. Sentencias con pronunciamientos por presuntas faltas



^A RM: Recibo de aportaciones de militantes y organizaciones sociales.
RS: Recibo de aportaciones de simpatizantes.

Fuente: Elaboración propia con sentencias del TEPJF emitidas entre 1997 y 2003.

Casos confirmados por el Tribunal de 1997 a 2007 y decisiones acerca de multas

Ni todas las multas impuestas ni todos los casos resueltos por el IFE en materia de fiscalización son ratificados por el TEPJF.

El cuadro 8 describe la manera en que las resoluciones impactaron en las sanciones a los partidos políticos por faltas relacionadas con sus informes anuales, comparando las impuestas originalmente por el IFE con las derivadas de las sentencias del TEPJF. Fue en 2005 cuando se

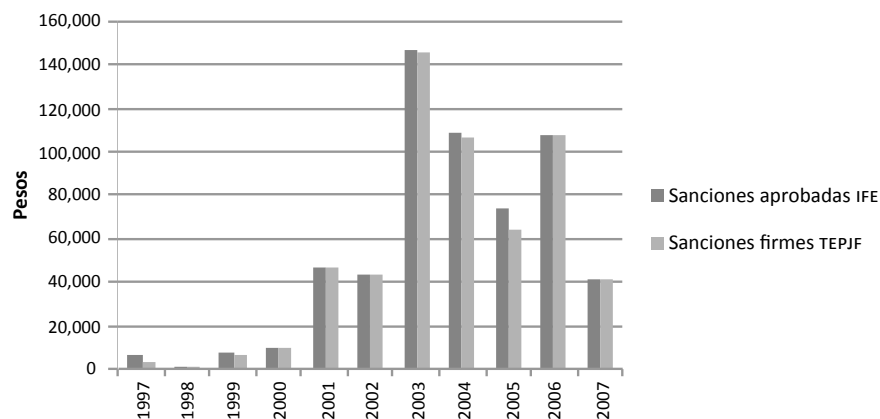
registró la mayor disminución de las sanciones que quedaron firmes. Estas diferencias se ilustran en la gráfica 9.

Cuadro 8. Sanciones derivadas de la resolución del Tribunal

Año	Sanciones aprobadas IFE (\$)	Sanciones firmes TEPIF (\$)	Diferencia (\$)
1997	6,469.0	3,245.6	3,223.4
1998	19.2	19.2	0.0
1999	7,063.7	6,912.1	151.6
2000	9,292.9	9,150.6	142.3
2001	46,994.3	46,944.6	49.7
2002	43,065.7	42,907.6	158.1
2003	146,909.9	145,384.7	1,525.2
2004	108,415.7	106,770.2	1,645.5
2005	73,604.7	64,098.8	9,505.9
2006	107,935.3	107,740.6	194.7
2007	40,739.4	40,739.4	0.0
Total	590,509.8	573,913.4	16,596.4

Fuente: IFE 2013b.

Gráfica 9. Sanciones tras la revisión de informes y resoluciones



Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2.

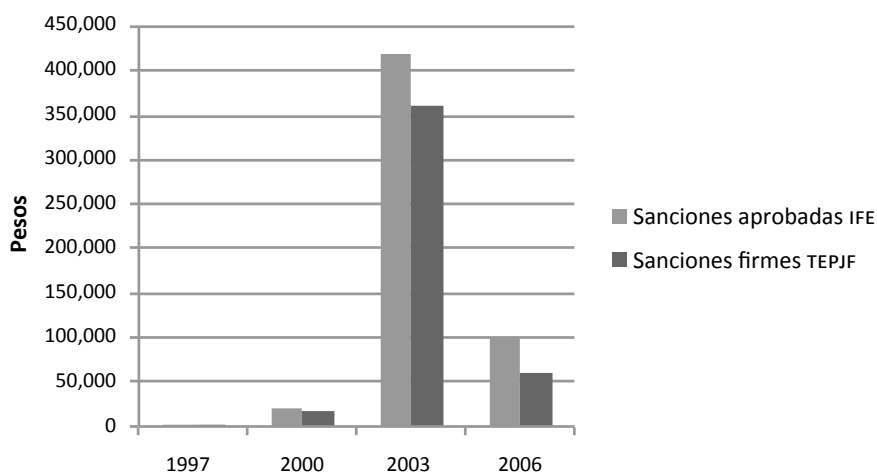
Tratándose de las sanciones aprobadas derivadas de la revisión de los informes de campaña, en cuanto al monto final, las resoluciones contribuyeron a reducir en 98 millones de pesos las multas totales. Fue en el año 2003 cuando se registró la mayor disminución de las sanciones que quedaron firmes (véanse cuadro 9 y gráfica 10).

Cuadro 9. Sanciones aprobadas tras la resolución del Tribunal

	Sanciones aprobadas IFE (\$)	Sanciones firmes TEPJF (\$)	Diferencia (\$)
1997	3,051.6	3,051.6	0.0
2000	20,940.7	18,855.7	2,085.0
2003	418,261.8	360,165.4	58,096.4
2006	99,380.5	61,480.9	37,899.6
Total	541,634.6	443,553.6	98,081.0

Fuente: IFE 2013b.

Gráfica 10. Sanciones aprobadas y firmes



Fuente: IFE 2013b.

Anexos

Anexo 1. Resoluciones en materia de fiscalización

Fecha	Número de acuerdo CG-IFE	Fecha	Número de acuerdo CG-IFE
30-May-97	CGpto9	30-Nov-05	CG268/2005
30-Ene-98	CGpto15	30-Nov-05	CG266/2005
10-Ago-98	CGpto3	30-Nov-05	CG274/2005
9-Ago-99	CG91/99	30-Nov-05	CG264/2005
31-May-00	CG101/2000	30-Nov-05	CG270/2005
6-Abr-01	CG39/2001	30-Nov-05	CG269/2005
9-Ago-01	CG78/2001	30-Nov-05	CG271/2005
12-Dic-01	CG122/2001	30-Nov-05	CG272/2005
12-Dic-01	CG123/2001	30-Nov-05	CG267/2005
17-Abr-02	CG105/2002	15-Mar-06	CG54/2006
9-Ago-02	CG160/2002	15-May-06	CG97/2006
28-Ene-03	CG12/2003	9-Ago-06	CG162/2006
30-Abr-03	CG70/2003	23-Mar-07	CG68/2007
30-May-03	CG108/2003	23-Mar-07	CG74/2007
19-Abr-04	CG79/2004	23-Mar-07	CG73/2007
23-Ago-04	CG146/2004	22-May-07	CG97/2007
13-Oct-04	CG180/2004	9-Ago-07	CG228/2007
24-Ago-05	CG174/2005	9-Ago-07	CG229/2007
30-Nov-05	CG273/2005	30-Ago-07	CG255/2007
30-Nov-05	CG265/2005		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Sentencias del Tribunal Electoral en materia de fiscalización

Fecha	Resolución TEPJF	Fecha	Resolución TEPJF
26-Jun-97	SUP-RAP-016/97	27-Jun-03	SUP-RAP-054/2003
26-Jun-97	SUP-RAP-017/97	27-Jun-03	SUP-RAP-053/2003
26-Jun-97	SUP-RAP-018/97	3-Jul-03	SUP-RAP-051/2003

Continuación.

Fecha	Resolución TEPJF	Fecha	Resolución TEPJF
18-Mar-98	SUP-RAP-003/98	10-Jul-03	SUP-RAP-033/2003
18-Mar-98	SUP-RAP-002/98	7-Ago-03	SUP-RAP-049/2003
24-Sep-98	SUP-RAP-015/98	11-Nov-03	SUP-RAP-052/2003
24-Sep-98	SUP-RAP-013/98	11-Jun-04	SUP-RAP-018/2004
24-Sep-98	SUP-RAP-014/98	11-Jun-04	SUP-RAP-024/2004
24-Sep-98	SUP-RAP-017/98	11-Jun-04	SUP-RAP-025/2004
24-Sep-98	SUP-RAP-016/98	25-Jun-04	SUP-RAP-20/2004
20-Jun-00	SUP-RAP-025/2000	25-Jun-04	SUP-RAP-019/2004
19-Jul-00	SUP-RAP-026/2000	28-Jun-04	SUP-RAP-031/2004
19-Jul-00	SUP-RAP-029/2000	28-Jun-04	SUP-RAP-032/2004
19-Jul-00	SUP-RAP-027/2000	7-Jul-04	SUP-RAP-023/2004
19-Jul-00	SUP-RAP-030/2000	7-Jul-04	SUP-RAP-017/2004; 021; 022
19-Jul-00	SUP-RAP-028/2000	7-Jul-04	SUP-RAP-29/2004
13-Jul-01	SUP-RAP-017/2001	14-Jul-04	SUP-RAP-030/2004
13-Jul-01	SUP-RAP-018/2001	30-Sep-04	SUP-RAP-52/2004
13-Jul-01	SUP-RAP-015/2001	29-Oct-04	SUP-RAP-50/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-022/2001	29-Oct-04	SUP-RAP-59/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-020/2001	17-Nov-04	SUP-RAP-061/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-019/2001	17-Nov-04	SUP-RAP-062/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-016/2001	3-Dic-04	SUP-RAP-57/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-055/2001	17-Dic-04	SUP-RAP-053/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-059/2001	17-Dic-04	SUP-RAP-056/2004
25-Oct-01	SUP-RAP-057/2001	20-Ene-05	SUP-RAP-49/2004
14-Nov-01	SUP-RAP-058/2001	20-Ene-05	SUP-RAP-58/2004
31-Oct-02	SUP-RAP-024/2002	24-Feb-05	SUP-RAP-51/2004
31-Oct-02	SUP-RAP-027/2002	14-Jul-05	SUP-RAP-026/2004
31-Oct-02	SUP-RAP-022/2002	22-Sep-05	SUP-RAP-49/2005
28-Nov-02	SUP-RAP-021/2002	20-Oct-05	SUP-RAP-48/2005
28-Nov-02	SUP-RAP-026/2002	20-Oct-05	SUP-RAP-47/2005
11-Dic-02	SUP-RAP-021/2001	27-Oct-05	SUP-RAP-52/2005
11-Dic-02	SUP-RAP-025/2002	17-Nov-05	SUP-RAP-050/2005
31-Oct-02	SUP-RAP-023/2002		

Continuación.

Fecha	Resolución TEPJF	Fecha	Resolución TEPJF
11-Ene-06	SUP-RAP-076/2005	13-Jun-07	SUP-RAP-29/2007
19-Ene-06	SUP-RAP-080/2005	20-Jun-07	SUP-RAP-30/2007
26-Ene-06	SUP-RAP-004/2006	7-Nov-07	SUP-RAP-83-2007
26-Ene-06	SUP-RAP-074/2005	23-Nov-07	SUP-RAP-46/2007
2-Feb-06	SUP-RAP-003/2006	29-Nov-07	SUP-RAP-68/2007
9-Feb-06	SUP-RAP-077/2005	5-Dic-07	SUP-RAP-85/2007
9-Feb-06	SUP-RAP-079/2005	12-Dic-07	SUP-RAP-48/2007
2-Mar-06	SUP-RAP-078/2005	23-Ene-08	SUP-RAP-47/2007
26-May-06	SUP-RAP-51/2005	30-Ene-08	SUP-RAP-084/2007
16-Jun-06	SUP-RAP-40/2006	6-Feb-08	SUP-RAP-86/2007
6-Jul-06	SUP-RAP-43/2006	6-Feb-08	SUP-RAP-90/2007; 87
6-Jul-06	SUP-RAP-018/2006	6-Feb-08	SUP-RAP-89-2007
14-Jul-06	SUP-RAP-73/2005	12-Mar-08	SUP-RAP-88/2007
21-Sep-06	SUP-RAP-65/2006	30-Ene-08	SUP-RAP-91/2007
5-Oct-06	SUP-RAP-60/2006	30-Ene-08	SUP-RAP-44/2007
27-Oct-06	SUP-RAP-061/2006		
27-Oct-06	SUP-RAP-64/2006		
27-Oct-06	SUP-RAP-62/2006		

Fuente: Elaboración propia.

Fuentes consultadas

- Agíss, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: TEPJF.
- Cárdenas, Jaime. 2004. *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*. México: UNAM.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2013a. Comparativo entre los ingresos reportados y auditados. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-CuadrosCompIngresEgresReportAuditados/IA-ConcentradoCuadrosComparativos/IA-CuadrosComparativos-docs/ia_1994_2003.pdf. (consultada en mayo de 2013).
- . 2013b. Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos 1997, 2000, 2003 y 2006. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sanciones_Impuestas/ (consultada el 22 de mayo de 2013).
- Paredes, Benito. 2006a. *Evolución de la reglamentación interna en materia de fiscalización*. Manuscrito. México: IFE.
- . 2006b. *Criterios del Tribunal Electoral en materia de fiscalización*. Manuscrito. México: IFE.
- Vargas Baca, Carlos. 2011. Los partidos políticos en México. Artículo presentado en el Segundo Congreso Internacional del Orden Jurídico de la Consolidación Democrática, 2 y 3 de octubre de 2006, México, DF. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/15.pdf> (consultada el 18 de febrero de 2014).

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)

Mónica González García

Hallazgos principales

- 1) El objetivo de la reforma electoral de 2007 fue fortalecer la fiscalización y disuadir las conductas ilegales de los partidos políticos. Sin embargo, tras 2 procesos electorales federales (2009 y 2012) y 5 años de funcionamiento (2008-2012) surgen más preguntas que respuestas respecto de su eficacia para transparentar los gastos de los partidos, tanto anual como de campaña.
- 2) El incremento de las sanciones no garantiza que las referidas instituciones políticas cumplan la normatividad. Las faltas formales y sustanciales se repiten cada año en los procesos electorales y, hasta 2013, no se advertía poder inhibitorio por parte de la autoridad que efectivamente disuadiera las prácticas ilegales de los partidos.
- 3) De la revisión de los informes anuales, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) concentran el mayor porcentaje de las sanciones aplicadas y confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- 4) A pesar de los esfuerzos realizados, la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE) sólo fiscalizaba aquello que los partidos reportaban y lo que arrojaban sus propias investigaciones. Con ese esquema no era posible determinar las fuentes de financiamiento y gasto que los partidos omiten en sus reportes.

- 5) En la revisión de los informes de precampañas, tanto de 2009 como de 2012, se encontraron, en esencia, faltas a la normatividad que se centraron en errores de forma; por ello, las sanciones impuestas son reducidas en relación con las aplicadas para las campañas.
- 6) Durante el proceso de fiscalización de las campañas presidenciales de 2012, el Instituto Federal Electoral sancionó a partidos y coaliciones por el rebase de topes de campaña, por no reportar espectaculares, por la falta de documentación o soporte de diversas actividades de campaña y por no registrar facturas de diversos proveedores, entre otras irregularidades. Dichas conductas también fueron sancionadas en el proceso electoral federal de 2009.
- 7) Aunque el rebase de los topes de gastos de campaña es una práctica ilegal y recurrente, el prorrateo constituye una estrategia contable que permite ocultar los gastos efectivamente realizados y, con ello, evitar que se sancione una determinada campaña.
- 8) Los partidos, en general, omiten reportar espectaculares, por lo que el uso de la tecnología para monitorear campañas en tiempo real incrementaría la precisión de la fiscalización.
- 9) Las operaciones no reportadas por los partidos a la autoridad pueden estar vinculadas a la necesidad de establecer mayores topes de gastos o permitir mecanismos alternos de financiamiento, lo cual evidencia que las prerrogativas autorizadas, por lo general, resultan insuficientes.
- 10) El tiempo que transcurre entre la conclusión de la jornada electoral y los resultados de la revisión puede parecer muy extenso. En este sentido, algunas propuestas se encaminan a realizar la fiscalización momento a momento y no después de un largo periodo. Otra alternativa es fiscalizar de manera más exhaustiva —disponiendo de más tiempo— con esquemas más severos para sancionar.
- 11) Entre 2007 y 2011 los partidos presentaron diversas apelaciones en materia de fiscalización ante el TEPJF relacionadas con el dictamen de revisión de los informes anuales y de campaña que confirmó, en la mayoría de los casos, las sanciones aprobadas por el Consejo General del IFE; es decir, pocas resoluciones apeladas ante el Tribunal Electoral derivaron en disminuciones al monto de las sanciones.

Introducción

Con la reforma electoral de 2007 y la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) del IFE, se dotó a la autoridad electoral de mayores atribuciones en materia de fiscalización, lo que permitió que su Consejo General contara con más y mejores elementos para tomar las decisiones correspondientes.

Los procesos de revisión derivaron en sanciones impuestas por el Consejo General del IFE, sin embargo, algunos expertos señalan que las sanciones no fueron eficaces para disuadir las prácticas y conductas indebidas de los partidos. En este sentido, se inclinan por reducir al mínimo las restricciones en la materia. En contraste, otros expertos consideran que es necesario fortalecer y endurecer aún más los procedimientos de fiscalización y sanción para generar una competencia electoral en condiciones de mayor equidad.

Este capítulo tiene siete objetivos:

- 1) Presentar una definición sucinta de la fiscalización de los recursos de los partidos a partir de la reforma electoral de 2007.
- 2) Describir el funcionamiento de dicha fiscalización en el ámbito federal de 2008 a 2012.
- 3) Estimar los montos auditados de 2008 a 2012.
- 4) Describir las principales irregularidades detectadas en los informes anuales y de campaña de 2008 a 2012.
- 5) Estimar las faltas a la normatividad de 2008 a 2012.
- 6) Estimar las multas y sanciones impuestas por el IFE de 2008 a 2012.
- 7) Describir los casos confirmados por el TEPJF de 2008 a 2012, así como sus decisiones finales respecto de las multas y las sanciones.

La fiscalización a partir de la reforma electoral de 2007

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia, la cual se entiende como sinónimo que va desde inspección, vigilancia, seguimiento de auditoría, supervisión y control, hasta aquella que refiere a un proceso de evaluación. En este sentido, el término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas.

Como ya se advirtió en el capítulo previo, la fiscalización es la revisión de los informes que presentan los partidos políticos ante la autoridad electoral administrativa acerca del origen y destino de sus recursos anuales y de campaña (Vargas 2011).

Objetivos de la fiscalización

Los principales objetivos de la reforma electoral de 2007 fueron fortalecer todos los mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos, evitar el ingreso de dinero de fuentes ilegales a la política, limitar las aportaciones privadas y regular las precampañas y el destino de los recursos de los partidos que pierden su registro (IFE 2009).

Previamente a la reforma, el grueso de los gastos de campaña registrados se destinaba a la compra de tiempos en radio y televisión. Al prohibir dicha adquisición por parte de partidos y otras personas físicas y morales, la reforma modificó las fórmulas para asignar el financiamiento público a los partidos, así como el proceso de fiscalización en su conjunto (IFES 2009, 67).

Con la reforma, los partidos tuvieron obligaciones adicionales:

- 1) Presentar informes trimestrales durante periodos no electorales.
- 2) Presentar informes de precampaña de cada uno de sus precandidatos.
- 3) Presentar un reporte de gastos de procesos internos y de selección de candidatos, con la consideración de que se redujeron los plazos a los que deben sujetarse (IFE 2009, 293-4), entre otras (véanse cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Antecedentes legales de las obligaciones de los partidos políticos^A

Cofipe vigente previo a la reforma de 2007	Cofipe vigente a partir de la reforma de 2007 y hasta 2013
<p>Artículo 49-A No tiene antecedente.</p>	<p>Artículo 83</p> <p>a) Informes trimestrales de avance del ejercicio: I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda; II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el período que corresponda. III. Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad, y IV. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso.</p> <p>b) Informes anuales: [...] III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda; IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto; y V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.</p> <p>c) Informes de precampaña: I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados. II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña; y III. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda;</p> <p>d) Informes de campaña: [...] II. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año;</p>

^A Presentación de informes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Cofipe (2007 y 2008).

Cuadro 2. Antecedentes legales de las obligaciones de los partidos políticos^A

Cofipe vigente previo a la reforma de 2007	Cofipe vigente a partir de la reforma de 2007
No tiene antecedente.	<p>Artículo 216</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cada partido político hará entrega a la Unidad de Fiscalización de los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas, según el tipo de elección de que se trate. Informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes. 2. Dentro del informe anual que corresponda, cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos. 3. Los informes señalados en el párrafo 1 anterior serán presentados ante la Unidad de Fiscalización a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular. 4. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. 5. Para los efectos del párrafo anterior, el Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos.

^A Informes de precandidatos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Cofipe (2007 y 2008).

Otra novedad en el esquema de fiscalización es la modificación del artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2008. Esta disposición atendió por primera vez la eventual circunstancia de un partido que pierde su registro legal e instauró un procedimiento de liquidación “para que sean adjudicados a la Federación los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal” (Cofipe 2008).

Atribuciones de la Unidad de Fiscalización

A la Unidad de Fiscalización se le dotó de autonomía de gestión en el artículo 41, fracción V, párrafo 10 del Cofipe (2008):

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo, en los artículos 79 al 81 del Cofipe, se establecen la autonomía de gestión de la Unidad de Fiscalización, la exención al secreto bancario, fiscal o fiduciario, el método de elección del titular de dicha Unidad y las facultades expresas. El cuadro 3 describe sus principales antecedentes y facultades legales.

Cuadro 3. Antecedentes legales de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral

	Antes de 2007	Entre 2007 y 2013
La Unidad de Fiscalización será el órgano técnico del Consejo General, autónomo en gestión; su jerarquía será equivalente a la de Dirección Ejecutiva. Ésta será responsable de recibir y revisar los informes del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos por cualquier modalidad de financiamiento.	No tiene antecedente en la Constitución. No tiene antecedente.	Constitución, artículo 41, base V, párrafo 10, 2013. Cofipe, artículos 79.1 y 2, 2008.
La Unidad de Fiscalización estará a cargo de la revisión de los informes acerca del origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, así como de la práctica de auditorías del manejo de los recursos y situación contable y financiera de los partidos.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 77.6, 2008.

Continuación.

	Antes de 2007	Entre 2007 y 2013
En el desempeño de sus facultades y atribuciones, la Unidad de Fiscalización no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Las autoridades competentes a las que se solicite información estarán obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les haga la Unidad de Fiscalización.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 79.3, 2008.
Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades las autoridades electorales locales requieran superar los secretos fiscal o fiduciario para fiscalizar y supervisar los recursos de los partidos, podrán solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 79.4. 2008.
El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente y deberá reunir los mismos requisitos que los directores ejecutivos del IFE, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización con al menos cinco años de antigüedad.	No tiene antecedente constitucional.	Constitución, artículo 41, base V, párrafo 10, 2013.
	No tiene antecedente en el Cofipe.	Cofipe, artículos 80 y 118, d), 2008.
La Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia a los partidos políticos y, en general, de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de ingresos y gastos (o estados contables) contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización a fin de aclarar discrepancias.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 81.2, 2008.
La Unidad de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine su reglamento interior y con los recursos presupuestarios aprobados por el Consejo General.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 82, 2008.
La Unidad de Fiscalización podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización previo acuerdo con el Consejo General; éstos deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que dicho Consejo autorice la ampliación del plazo por causa justificada. Los acuerdos emitidos en este sentido podrán ser impugnados ante el TEPJF.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 85, 2008.

Continuación.

	Antes de 2007	Entre 2007 y 2013
El personal de la Unidad de Fiscalización está obligado a guardar reserva en el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o en las que disponga de información. La Contraloría General del IFE conocerá de las violaciones a esta norma y en su caso, impondrá las sanciones que correspondan. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo recibirán del director general de la Unidad de Fiscalización informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que realice.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 86, 2008.
Los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta correspondiente a sueldos, salarios, honorarios y otras retribuciones a dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas que les presten servicios. La Unidad de Fiscalización dará aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones.	No tiene antecedente.	Cofipe, artículo 89.2, 2008.

Fuente: IFE (2013).

Funcionamiento de la fiscalización en el ámbito federal (2008-2012)

Presentación de informes de los partidos políticos

Para desarrollar sus actividades, la Unidad de Fiscalización considera los informes que los partidos presentan tanto de sus ingresos y gastos ordinarios como de precampañas y campañas electorales. En este sentido, los partidos se encuentran obligados a cumplir, entre otros, los plazos establecidos en el artículo 83 del Cofipe (2008).

Cuadro 4. Informes obligatorios para los partidos^A

Tipo de informe	Objeto del informe	Plazos (a más tardar)
Trimestral	Resultados de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo.	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda. • Durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlo.
Anual	Resultado de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	Dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte.
De precampaña	El origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los precandidatos de los partidos políticos nacionales.	A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
De campaña	Especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Preliminar, al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año. • Final, dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.

^A Presentados ante la Unidad de Fiscalización.

Fuente: IFE (2009, 293-4).

La Unidad de Fiscalización tiene 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, y 120 para revisar los de campaña a partir de su presentación. Ahora bien, si durante la revisión se detectan errores u omisiones técnicas, la Unidad mencionada tiene que notificar al partido para que éste pueda presentar las aclaraciones en un plazo máximo de 10 días a partir de la notificación del requerimiento. Posteriormente, debe informar al partido si los errores quedaron subsanados o si se le otorgan 5 días adicionales para subsanarlos.

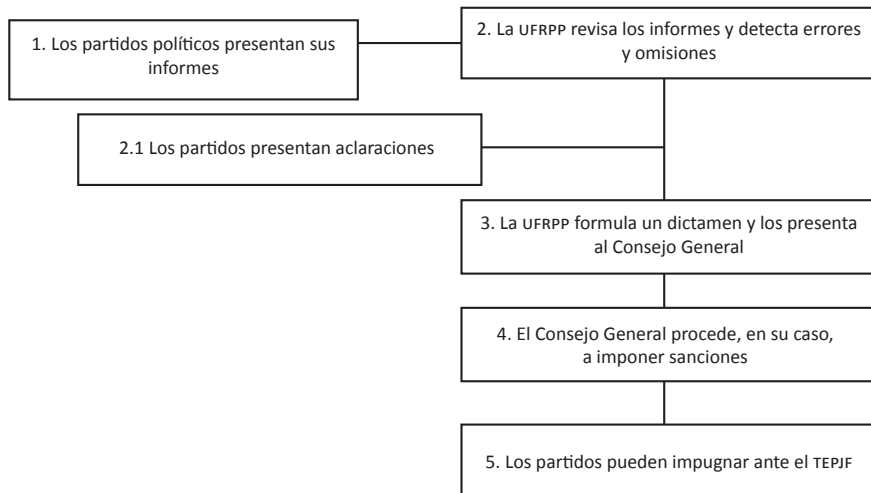
Al concluir estas etapas, la Unidad de Fiscalización tiene un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, el cual se presenta al Consejo General durante los 3 días siguientes a su conclusión. Este dictamen debe contener por lo menos el resultado y las conclusiones

de la revisión de los informes que presentaron los partidos, además de señalar los errores o irregularidades detectadas.

Finalmente, corresponde al Consejo General vigilar que las actividades de los partidos se desarrollen con apego al Cofipe. En este sentido, también corresponde a éste conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización. Además, con base en sus facultades legales, puede imponer sanciones por irregularidades cometidas en materia de fiscalización; para ello debe considerar diversos elementos como la gravedad de los hechos, sus consecuencias y el tiempo, modo y lugar de su ejecución.

Las resoluciones que dicte el Consejo General en ejercicio de sus facultades podrán ser recurridas ante el TEPJF mediante el recurso de apelación, tal y como lo dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 2008). El Tribunal tiene la facultad de confirmar o revocar la resolución recurrida (véase figura 1).

Figura 1. Etapas del proceso de fiscalización (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del Cofipe (2008).

Conceptos de ingresos y transferencias que son fiscalizados

Los partidos políticos tienen un sistema de financiamiento mixto en el que predomina el público ante el privado. Actualmente los tipos de financiamiento que son fiscalizados son:

- 1) Público.
 - a) Para actividades ordinarias permanentes: ingresos recibidos de manera constante por los partidos, independientemente de que haya o no elección.
 - b) Para actividades extraordinarias: ingresos destinados a financiar las campañas.
 - c) Para actividades específicas: ingresos destinados a la educación, capacitación política y tareas editoriales.
- 2) Privado.
 - a) Financiamiento por la militancia: conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados de los propios partidos, aportaciones de sus organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales de los candidatos durante campañas.
 - b) Financiamiento de simpatizantes: aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechos a los partidos políticos de forma voluntaria por las personas físicas o morales.
 - c) Autofinanciamiento: ingresos de los partidos obtenidos de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas, eventos culturales y venta de libros, entre otros.
 - d) Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Conceptos de gastos ordinarios y de campaña fiscalizados

En materia de egresos, los partidos deben reportar a la autoridad dos tipos de gastos: por un lado, los ordinarios que realizan para sus actividades permanentes que se reportan en los informes anuales o trimestrales y, por otro, los de campaña.

Respecto de los gastos ordinarios, los partidos deben reportar los recursos destinados a servicios personales de su Comité Ejecutivo Nacional, materiales y suministros, servicios generales, capacitación, adquisición de bienes inmuebles, desarrollo de fundaciones e institutos de investigación, entre otros.

En relación con los gastos de campaña, se reportan todos aquellos vinculados a los gastos operativos de la estructura de las campañas, la propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, así como los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, entre otros (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Conceptos más significativos en materia de gastos de campaña, 2007-2013

Rubro	Concepto
Gastos de propaganda.	Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
Gastos operativos de la campaña.	Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento ocasional de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos.	Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante como el medio impreso deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.
Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.	Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

Fuente: Cofipe (2008).

Es importante resaltar que los gastos que realicen los partidos o coaliciones en una campaña electoral federal por servicios generales, con excepción de las erogaciones realizadas por concepto de viáticos y pasajes, pueden ser comprobados hasta en 10% por vía de bitácoras de gastos menores; es decir, los mecanismos de comprobación no son rigurosos.

Si se trata de una campaña presidencial, los gastos de viáticos y pasajes que se utilicen deben estar desglosados en un reporte diario que detalle el tipo de transportación utilizada y el tipo de operación realizada para el uso del bien o servicio. Hasta 20% de los egresos que efectúe cada partido como gastos de operación ordinaria por concepto de viáticos y pasajes en un ejercicio anual puede ser comprobado mediante bitácoras de gastos menores.

Prorrateo

Gran parte del debate durante la revisión y dictamen de los gastos de campaña de la elección presidencial de 2012 se centró en los criterios para distribuir gastos entre las campañas de un mismo partido o coalición, al tomar en cuenta que muchos actos y propaganda involucran más de una campaña. En estos casos, el gasto tiene que dividirse entre aquellas que sean beneficiadas. A dicho esquema de distribución de gastos se le denomina prorrateo.

Una campaña beneficiada es aquella que se favorece con los gastos realizados, contratados, utilizados o aplicados durante el periodo de campaña, además cumple con una de las siguientes características:

- 1) Que tenga fines tendientes a la obtención del voto.
- 2) Que tenga el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido o coalición y su respectiva promoción.
- 3) Que propicie la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral de un partido.
- 4) Que el provecho sea exclusivamente para la campaña electoral.

El artículo 177 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (2011), sin embargo, establecía criterios de distribución del gasto cuando se determinara que existían dos o más campañas beneficiadas, señalando lo siguiente:

Por lo menos el cincuenta por ciento del valor de dichas erogaciones deberá ser distribuido o prorrateado de manera igualitaria entre todas las campañas del partido o coalición beneficiadas por tales erogaciones,

debiendo entenderse como la distribución o prorrateo que resulte de dividir el total prorrateable en partes idénticas entre las campañas beneficiadas con el gasto, lo que se traduce en la asignación de montos iguales a los candidatos promovidos, y [...]

El cincuenta por ciento restante de su valor será distribuido o prorrateado de acuerdo con los criterios y bases que cada partido o coalición adopte, en concordancia con las campañas beneficiadas indicadas en el inciso a) del presente artículo. Dichos criterios deberán hacerse del conocimiento de la Unidad de Fiscalización al momento de la presentación de los informes de campaña, y por ningún motivo podrán ser modificados con posterioridad. El partido u órgano de finanzas de la coalición deberá especificar los porcentajes de distribución aplicados a cada campaña.

Es importante señalar que la redacción de este artículo está presente en el Reglamento de Fiscalización desde 1998 y no ha sufrido modificación alguna, a pesar de que en el transcurso de estos años ha sido modificado varias veces (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Antecedentes del artículo 177 del Reglamento de Fiscalización vigente entre 2007 y 2013

El artículo referido data de 1998 y su redacción no se ha modificado desde esa fecha. Los cinco cambios al Reglamento de Fiscalización lo han mantenido intacto:^A

1) 28 de diciembre de 1998	(artículo 12.6)
2) 13 de marzo de 2003	(artículo 3.4)
3) 26 de diciembre de 2005	(artículo 12.8)
4) 8 de septiembre de 2008	(artículo 13.8)
5) 7 de julio de 2011	(artículo 177)

^A Fechas de Publicación del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el Diario Oficial de la Federación (1998, 2003, 2005, 2008 y 2011).

Fuente: Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (2011).

Si bien la legislación electoral establece lineamientos para prorratear el gasto, los partidos tienen la facultad de decidir cómo distribuir entre las campañas 50% de lo gastado cuando se considera que

algún acontecimiento o gastos favorecieron a dos o más candidatos. En este sentido, determinar quiénes fueron los candidatos beneficiados —sobre todo respecto de la propaganda genérica y los actos de campaña multitudinarios— puede llegar a ser una tarea compleja, ya que están involucrados candidatos federales y locales, así como de distintas demarcaciones territoriales.

Por ejemplo, cuando un espectacular promociona a dos candidatos a dos cargos diferentes, 50% del costo debe distribuirse por partes iguales y el resto en proporción a lo que determine el partido político, en uso de su derecho. Sin embargo, hay acontecimientos y propaganda genérica en que se dificulta determinar cuántas campañas se beneficiaron.

La regla aplicada para el prorrateo es ampliamente conocida por todos los partidos políticos. Por ejemplo, durante el proceso electoral federal de 2006, los porcentajes que utilizaron los partidos fueron diversos. La coalición “Alianza por México” —PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— no se apegó a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización en virtud de que en la parte que debía distribuirse igualitariamente decidió aplicar porcentajes diversos. Por su parte, la coalición “Por el bien de todos” —PRD-Partido del Trabajo (PT)-Convergencia— informó que el criterio de prorrateo sería 50% de manera equitativa entre cada una de las campañas beneficiadas y 50% siguiendo cuatro criterios. Por su parte, el PAN utilizó el criterio de la siguiente manera: 50% igualitario entre todas las campañas (presidente, senadores y diputados) y 50% sólo para senadores, sin incluir las campañas presidencial y de diputados.

En su momento, en el marco de la revisión de los informes de campaña de 2006, se realizó una observación respecto del criterio de prorrateo utilizado por el PAN; sin embargo, el Consejo General consideró que de la normatividad se desprende claramente que la decisión de los partidos no se encuentra sujeta a ningún otro criterio más allá de los que ellos mismos establezcan (véase cuadro 7).

Cuadro 7. Criterios de prorrateo (elecciones 2006)

Partido o coalición	50% igualitario			50% libre elección del partido		
	Presidente	Senadores	Diputados	Presidente	Senadores	Diputados
PAN		igualitario		0.00	100.00	0.00
“Alianza por México” (PRI-PVEM)	33	53	14	51	39	10
“Por el bien de todos” (PRD-PT-Convergencia)				20	75	5
				20	80	0
				90	0	10
				0	90	10
Alternativa Socialdemócrata y Campesina		igualitario				igualitario

Fuente: Cofipe (2008).

Revisión y resolución de los informes anuales de gastos ordinarios (2007-2011)

Faltas formales y sustanciales más recurrentes

De la revisión de los informes anuales de 2007 a 2011, así como de las conclusiones mostradas en los acuerdos aprobados por el Consejo General del IFE, es posible identificar conductas recurrentes por parte de los partidos políticos que fueron sancionadas.

Respecto de las faltas formales, las más recurrentes (no necesariamente las más relevantes) son la omisión de presentar documentación de soporte al informe que los propios partidos exponen, no realizar las correcciones de sus registros contables, omitir la entrega de acuses de oficios dirigidos a proveedores, así como reportar gastos que no están propiamente vinculados con actividades específicas. Las conductas sancionadas más frecuentes en los dictámenes se enlistan en el cuadro 8, las cuales se ordenan de las más a las menos recurrentes.

Cuadro 8. Faltas de los partidos en materia de fiscalización

1) Omitió presentar diversa documentación soporte.
2) No realizó las correcciones de sus registros contables.
3) El partido no presentó escritos con el acuse de recibo dirigido a aportantes, solicitándoles que respondieran a los oficios de confirmación de la autoridad.
4) El partido reportó gastos que no se vinculan con actividades específicas.
5) No presentó escritos con el acuse de recibo dirigido a los proveedores, solicitándoles que respondieran a los oficios de la autoridad.
6) Egresos que superaron el tope de 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y no fueron realizados conforme con la normatividad.
7) Documentación soporte sin la totalidad de requisitos establecidos en la normatividad.
8) Documentación soporte sin la totalidad de requisitos fiscales.
9) Mal registro contable.
10) No reportó algunos datos con veracidad ante la Unidad de Fiscalización.
11) Giró cheques sin la leyenda “Para abono en cuenta del beneficiario”.
12) Presentó copia de cheque con leyenda original para abono en cuenta.
13) Giró cheques a nombre de terceros.
14) Registró pagos de impuestos que carecen de soporte documental.
15) Reportó gastos y presentó documentación soporte que no corresponden al ejercicio revisado.
16) Recibió aportaciones en efectivo de militantes que superaron el tope de 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y no fueron realizadas conforme con la normatividad.
17) Informó de manera extemporánea.
18) No informó de la apertura de cuentas bancarias.
19) Se localizaron comprobantes de gastos expedidos a nombre de un tercero y no a nombre del partido.
20) No coincide lo reportado con los registros contables.
21) Omitió desglosar el impuesto sobre la renta.
22) Efectuó pagos a nombre de terceros y no del proveedor.
23) No identificó el registro contable de un cheque expedido en 2010 y cobrado durante 2011.
24) Se realizaron pagos en el rubro de operación ordinaria que se consideran improcedentes.
25) Omitió presentar la documentación que justificara la reclasificación.

Fuente: IFE (2013b).

En relación con las faltas o irregularidades consideradas sustanciales o de fondo, algunas de las más recurrentes son la falta de acreditación de partidas de gastos sin objeto partidista, reclasificar las cuentas y las diversas partidas contables sin documentación de soporte. En el cuadro 9 se ordenan de mayor a menor frecuencia.

Cuadro 9. Faltas sustanciales de partidos políticos nacionales en materia de fiscalización (2007-2011)

- 1) No acreditó el objeto partidista del gasto.
- 2) Reclasificó a la cuenta de patrimonio sin que se haya utilizado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias ni para sufragar sus gastos de precampaña y campaña.
- 3) Reclasificó pasivos a la cuenta de patrimonio, acreditándose la extinción de su obligación con respecto a la deuda, lo que representó un beneficio económico.
- 4) Se localizaron recibos de reconocimientos por actividades políticas expedidos a integrantes de los órganos directivos.
- 5) Aportación de ente prohibido.
- 6) Partidas en conciliación con antigüedad mayor a un año y sin justificar la permanencia del saldo.
- 7) Cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año sin documentación que acredite la recuperación del saldo o la existencia de excepción legal que lo justifique.
- 8) Cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año sin documentación que acredite el cumplimiento de la obligación o la existencia de excepción legal que lo justifique.
- 9) Cuentas por cobrar con saldo contrario a su naturaleza que se consideran cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año.
- 10) Cuentas por pagar con saldo contrario a su naturaleza que tienen una antigüedad mayor a un año, por lo cual se consideran cuentas por cobrar.
- 11) No realizó el registro contable.

Fuente: IFE (2013b).

Sanciones aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral

Al detectar irregularidades, tanto de forma como sustanciales, la Unidad de Fiscalización procedió a imponer sanciones considerando las circunstancias de modo, tiempo y lugar; culpa o dolo, e importancia de la norma trasgredida, entre otras. Entre 2007 y 2011, el IFE impuso sanciones que en 2011 superaron los 87 millones de pesos. Como se advierte, el monto total de sanciones impuestas a los partidos políticos pasaron de 40 millones de pesos en 2007 a 87 en 2011, un incremento de 114% en el periodo (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Sanciones impuestas por el Instituto Federal Electoral 2007-2011^A

Partido político	2007	2008	2009	2010	2011	Total
PAN	4,811.4	17,529.8	2,300.4	9,761.1	10,187.6	44,590.3
PRI	1,846.5	3,359.3	7,118.8	26,740.1	7,745.8	46,810.5
PRD	17,525.6	11,846.7	6,900.0	14,640.4	32,673.7	83,586.4
PT	4,684.8	16,744.7	4,216.6	5,281.6	33,713.1	64,640.8
PVEM	5.0	692.0	1,216.6	1,476.0	420.1	3,809.7
PC/MC ^B	1,490.8	26.8	552.3	6,368.6	2,267.4	10,705.9
NA ^C	3,968.3	690.8	543.9	2,270.0	229.8	7,702.8
PSD ^D	6,406.7	6,614.6	AP ^E	--	--	13,021.3
Total	40,739.4	57,505.0	22,849.0	66,538.1	87,237.8	274,869.3

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

^B PC/MC: Partido Convergencia/Partido Movimiento Ciudadano

^C NA: Partido Nueva Alianza.

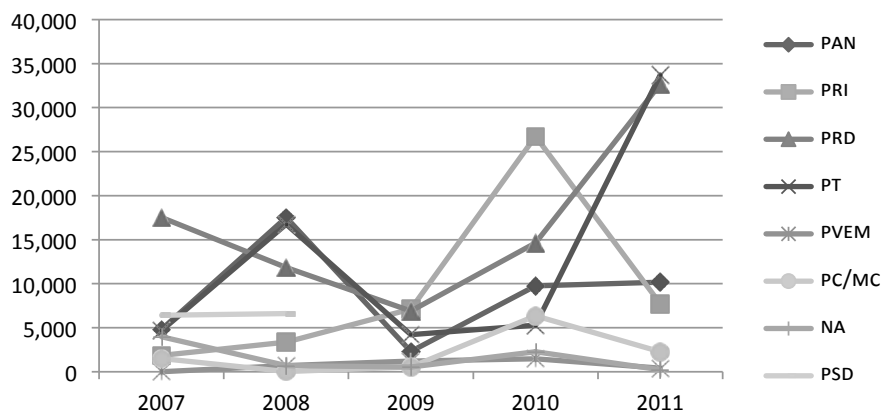
^D PD: Partido Socialdemócrata.

^E AP: Amonestación pública.

Fuente: IFE (2013b).

De los partidos políticos, el PAN, el PRI y el PRD concentran el mayor porcentaje de sanciones (63.5%). El PRD fue acreedor a las mayores sanciones en 2007, 2009 y 2011, y concentró 30% del total (véase gráfica 1). El PRI fue sujeto a las mayores sanciones en 2010, con 26 millones de pesos y, de manera acumulada, desde 2007, suma 46.8 millones de pesos en sanciones, equivalentes a 17% del total entre 2007 y 2011. El PAN sumó 44.6 millones de pesos en sanciones durante el mismo periodo, equivalentes a 16.2% del total.

Gráfica 1. Sanciones en materia de fiscalización (2007-2011)^A



^A Cifras expresadas en pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.).

Como se advierte en los datos, el monto total de sanciones ha crecido rápidamente; sin embargo, también implica el fortalecimiento de lineamientos y criterios que el IFE aplica para fiscalizar. Para dicha construcción, el papel del Tribunal es relevante, ya que derivado de sus resoluciones, en la mayoría de los casos confirma los criterios y las sanciones.

Balance de sanciones apeladas

Cada año, los partidos políticos recurren al TEPJF para impugnar las sanciones del IFE, sin embargo, en pocos casos el Tribunal modificó los criterios o sanciones impuestas.

Entre 2007 y 2011, el IFE emitió 5 resoluciones derivadas de la revisión de los informes anuales; inconformes con éstas, los partidos presentaron inicialmente 21 recursos de apelación (SUP-RAP) y 2 más del acuerdo de acatamiento derivados de una sentencia del Tribunal Electoral. A partir de 2008, los partidos con mayor representación recurren año con año al TEPJF para impugnar las resoluciones y, por tanto, las multas impuestas. Sin embargo, los argumentos de los partidos apelantes se consideraron fundados sólo en 9 casos, lo que derivó en la revocación de los acuerdos del IFE, de los cuales 3 fueron presenta-

dos por el PT, 2 por el PAN y PRI, y 1 por el PRD y Convergencia (véase cuadro 11).

Cuadro 11. Sanciones aprobadas, recursos de apelación y sentido de las resoluciones del Instituto Federal Electoral^A

Año	Partido	Sanción original	SUP-RAP	Sentido	Acuerdo en acatamiento a la resolución del Tribunal	Sanción firme	Diferencia original vs. firme
2007	PSD	6,406.7	SUP-RAP-172/2008	Confirma	--	6,406.7	--
2008	PAN	17,529.8	SUP-RAP-300/2009	Revoca	CG598/2009	17,430.5	99.2
	PRD	11,846.7	SUP-RAP-292/2009	Confirma	--	11,846.7	--
	PT	16,744.7	SUP-RAP-291/2009	Revoca	CG668/2009	16,203.5	541.2
	PSD	6,614.6	SUP-RAP-308/2009	Confirma	--	6,614.6	--
2009	PAN	2,300.4	SUP-RAP-178/2010	Confirma	--	2,300.4	--
	PRI	7,118.8	SUP-RAP-174/2010	Confirma	--	7,118.8	--
	PRD	6,900.0	SUP-RAP-175/2010	Confirma	--	6,900.0	--
	PVEM	1,216.6	SUP-RAP-179/2010	Confirma	--	1,216.6	--
2010	PAN	9,761.1	SUP-RAP-517/2011	Confirma	--	9,761.1	--
	PRI	26,740.1	SUP-RAP-518/2012	Revoca	CG25/2012	22,094.1	4,645.9
	PRD	14,640.4	SUP-RAP-515/2011	Revoca	CG393/2011	13,983.7	656.7
	PT	5,281.6	SUP-RAP-512/2011	Revoca	CG406/2011	4,546.0	735.5
	PVEM	1,476.0	SUP-RAP-513/2011	Confirma	--	1,476.0	--
	PC ^B	6,368.6	SUP-RAP-511/2011	Revoca	CG24/2012	6,368.6	--
			SUP-RAP-33/2012	Confirma	--	--	--
NA	2,270.0	SUP-RAP-516/2011	Confirma	--	2,270.0	--	

Continuación.

Año	Partido	Sanción original	SUP-RAP	Sentido	Acuerdo en acatamiento a la resolución del Tribunal	Sanción firme	Diferencia original vs. firme
2011	PAN	10,187.6	SUP-RAP-461/2012	Revoca	CG719/2012	9,471.6	715.9
	PRI	7,745.8	SUP-RAP-459/2012	Revoca	CG718/2012	7,745.8	--
			SUP-SAP-516/2012	Confirma	--	--	--
	PRD	32,673.7	SUP-RAP-457/2012	Confirma	--	32,673.7	--
	PT	33,713.1	SUP-RAP-454/2012	Revoca	CG717/2012	33,157.9	555.1
	PVEM	420.1	SUP-RAP-460/2012	Confirma	--	420.1	

A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

B Pc: Partido Convergencia.

Fuente: Elaboración propia.

Las multas aplicadas por el Consejo General del IFE y las apelaciones presentadas ante el TEPJF dejan en evidencia que las multas han aumentado sustancialmente y con dificultad se modifican en el Tribunal Electoral (véanse cuadro 12 y gráfica 2).

Cuadro 12. Sanciones firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2007-2011)^A

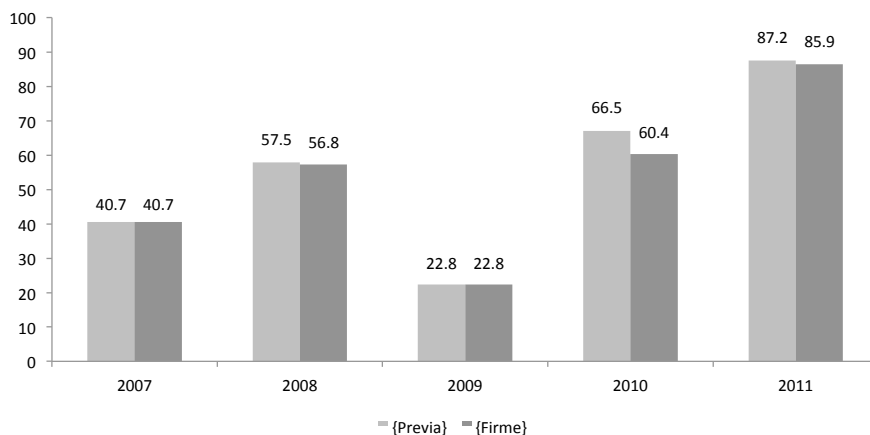
Partido político	2007	2008	2009	2010	2011	Total
PAN	4,811.4	17,430.5	2,300.4	9,761.1	9,471.6	43,775.0
PRI	1,846.5	3,359.3	7,118.8	22,094.1	7,745.8	42,164.5
PRD	17,525.6	11,846.7	6,900.0	13,983.7	32,673.7	82,929.7
PT	4,684.8	16,203.5	4,216.6	4,546.0	33,157.9	62,808.8
PVEM	5.0	692.0	1,216.6	1,476.0	420.1	3,809.7
Pc ^B	1,490.8	26.8	552.3	6,368.6	2,267.4	10,705.9
NA	3,968.3	690.8	543.9	2,270.0	229.8	7,702.8
PSD	6,406.7	6,614.6	AP ^C	--	--	13,021.3
Total	40,739.4	56,864.4	22,849.0	60,499.8	85,966.7	266,919.3

A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

B Pc: Partido Convergencia.

C AP: Amonestación pública.

Fuente: IFE (s. f.).

Gráfica 2. Sanciones originales y firmes (2007-2011)^A

^A Cifras expresadas en millones de pesos corrientes.

Fuente: IFE (s. f.).

De 2007 a 2009, las sanciones aprobadas por el IFE quedaron intactas respecto de los recursos de apelación presentados por los partidos ante el TEPJF. Sin embargo, a partir de 2010 se presentaron casos en que las sanciones fueron reducidas por las resoluciones del Tribunal (véase cuadro 13). Uno de los más significativos fue el del expediente SUP-RAP-518/2012 presentado por el PRI en relación con el ejercicio 2010. Aunque el TEPJF estuvo de acuerdo en sancionar al partido, disminuyó el monto en 4.6 millones de pesos con respecto a la sanción originalmente aprobada (véase gráfica 3).

Cuadro 13. Sanciones tras revisión de informes de los partidos^A

Sujeto obligado	Total sanción (previa)	Recurso ^B	Sentido ^C	Acatan ^D	Total sanción (firme)	Diferencia
PAN	9,761.1	SUP-RAP-517/2011	Confirma	--	9,761.1	--
PRI	26,740.1	SUP-RAP-518/2012	Revoca	CG25/2012	22,094.1	4,645.9
PRD	14,640.4	SUP-RAP-515/2011	Revoca	CG393/2011	13,983.7	656.7
PT	5,281.6	SUP-RAP-512/2011	Revoca	CG406/2011	4,546.0	735.5
PVEM	1,476.0	SUP-RAP-513/2011	Confirma	--	1,476.0	--

Continuación.

Sujeto obligado	Total sanción (previa)	Recurso ^B	Sentido ^C	Acatan ^D	Total sanción (firme)	Diferencia
Convergencia	6,368.6	SUP-RAP-511/2011	Revoca	CG24/2012	6,368.6	--
		SUP-RAP-33/2012	Confirma	--	--	--
Nueva Alianza	2,270.0	SUP-RAP-516/2011	Confirma	--	2,270.0	--
Total	66,538.1				60,499.8	

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

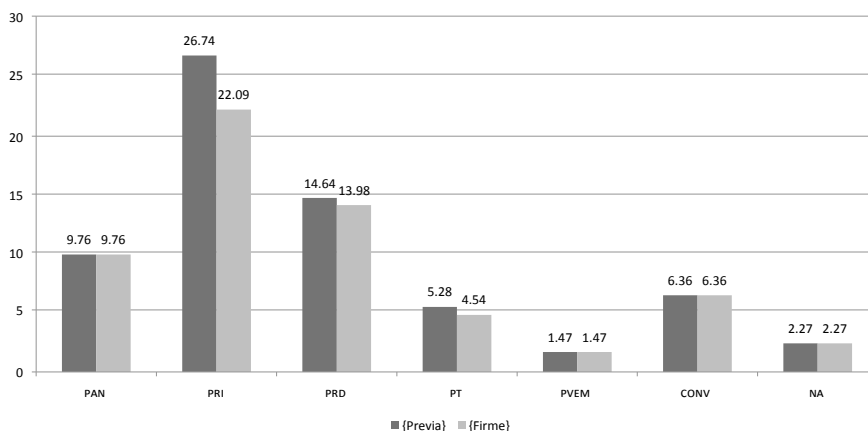
^B Expediente de recurso de apelación interpuesto por el partido político nacional.

^C Sentido del recurso de apelación del TEPJF.

^D Resolución del Consejo General en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Sanciones originales y firmes por partido (2010)^A



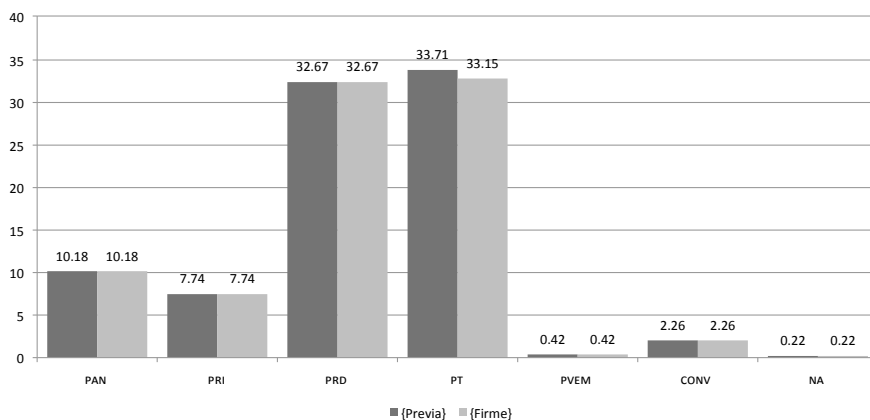
^A Cifras expresadas en millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con información del TEPJF (s. f.).

En relación con la revisión de los informes correspondientes a 2011, los partidos más multados fueron el PRD y el PT; sin embargo, sólo el PT resultó beneficiado con una disminución de 555,000 pesos en sus multas (véase gráfica 4). Por su parte, el PAN, independientemente de

que fue el tercer partido más multado, se benefició por la decisión del TEPJF de disminuir en 715,000 pesos la sanción originalmente aprobada por el Consejo General.

Gráfica 4. Sanciones originales y firmes por partido (2011)^A



^A Cifras expresadas en millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con información del TEPJF (s. f.).

Como se advierte, cada año los partidos impugnan las sanciones que el IFE impone, las cuales son mayores cada vez, al tiempo que el TEPJF resuelve confirmarlas en la mayoría de los casos. Sin embargo, los partidos se beneficiaron de las revisiones del Tribunal que ha disminuido dichas sanciones, sobre todo a partir de 2010.

Revisión y resolución de informes de procesos electorales federales (2009 y 2012)

Resultados de la revisión de los informes de precampaña (2009)

Durante el proceso electoral federal de 2009, el IFE puso a prueba, por primera vez, las reglas de fiscalización en materia de precampañas, dado que previamente a la reforma, éstas no habían sido reguladas y

los partidos no entregaban informes de los ingresos y gastos que realizaban en dichos procesos de elección interna.

Para llevar a cabo esta tarea, el IFE decidió aplicar reglas simplificadas para la presentación de los informes de precandidatos y determinó el inicio de los procedimientos expeditos de revisión de algunos informes solamente (CG956/2008 y CG153/2009).

Mediante el procedimiento expedito, la Unidad de Fiscalización revisó 1,964 informes de precampaña, mientras que los restantes 2,923 se revisaron con el procedimiento ordinario.

Por medio del procedimiento expedito, se revisó 100% de todos los conceptos de ingresos y gastos reportados de los informes seleccionados. El Consejo General procedió a la aplicación de sanciones a los partidos políticos que en total sumaron 1.5 millones de pesos, las cuales estuvieron, en la mayoría de los casos, vinculadas a errores de forma; sin embargo, si bien el PAN impugnó el acuerdo, el TEPJF determinó confirmarlo, manteniendo firmes todas las sanciones (véase cuadro 14). El PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal) resultaron sin sanción monetaria.

Cuadro 14. Sanciones por la revisión de informes de precampaña (2008-2009)^A

Sujeto obligado	Total sanción (previa)	Recurso ^B	Sentido ^C	Total sanción (firme)
PAN	18.3	SUP-RAP-141/2009	Confirma	18.3
PRI	475.9	--	--	475.9
PRD	647.5	--	--	647.5
PT	284.4	--	--	284.4
PVEM	AP ^D	--	--	AP
PC ^E	32.8	--	--	32.8
Panal	0.0	--	--	0.0
PSD	48.0	--	--	48.0
Total	1,506.9	--	--	1,506.9

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

^B Expediente de recurso de apelación interpuesto por el partido político nacional.

^C Sentido del recurso de apelación del TEPJF.

^D AP: Amonestación pública.

^E PC: Partido Convergencia.

Fuente: Resolución CG956/2008.

Con el procedimiento ordinario, la Unidad de Fiscalización revisó los 2,923 informes de precampaña restantes. El PRD y el PRI nuevamente fueron los partidos con el mayor número de irregularidades, lo cual derivó en sanciones cercanas al millón de pesos en total. Sin embargo, si se considera el monto de las multas respecto de los ingresos o gastos reportados, la relación existente entre dichos rubros no es significativa, toda vez que el monto de las sanciones es reducido respecto del total que se erogó en las precampañas (véase cuadro 15).

Cuadro 15. Revisión de informes de precampaña (2008-2009)^{A B}

Sujeto obligado	Total sanción (previa)	Recurso ^C	Sentido ^D	Total sanción (firme)
PAN	21.1	--	--	21.1
PRI	9.5	--	--	9.5
PRD	961.4	SUP-RAP-302/2009	Confirma	961.4
PT	112.8	--	--	112.8
PVEM	Amonestación previa	--	--	Amonestación previa
Panal	5.4	--	--	5.4
Total	1,110.5			1,110.5

^A CG496/2009

^B Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

^C Expediente de recurso de apelación interpuesto por el partido político nacional.

^D Sentido del recurso de apelación del TEPJF.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados de la revisión de los informes de campaña (2009)

En cuanto a los informes de campaña de diputados federales, la Unidad de Fiscalización revisó prácticamente 100% de los conceptos de ingresos (véase cuadro 16).

Cuadro 16. Porcentajes de ingresos de las campañas revisados

Concepto	Porcentaje (%)
Aportaciones del Comité Ejecutivo Nacional	
En efectivo	100
En especie	100
Aportaciones de otros órganos del partido	
En efectivo	100
En especie	100
Aportaciones del candidato	
En efectivo	100
En especie	100
Aportaciones en especie	
De militantes	100
De simpatizantes	100
Rendimientos financieros	
Transferencias de recursos no federales	100

Fuente: Resolución CG223/2010.

En cuanto a los gastos reportados en los informes de campañas, se revisó 100% de los egresos centralizados y 50% de algunos rubros de los egresos descentralizados correspondientes a cada una de las campañas electorales federales (véase cuadro 17).

Cuadro 17. Porcentajes de conceptos de egresos de las campañas revisados por la Unidad de Fiscalización (2007-2011)

Concepto	Porcentaje (%)
Egresos	
Gastos de propaganda	50
Páginas de internet	50
Cine	50
Espectaculares	50
Otros	50
Gastos operativos de campaña	50
Gastos de propaganda en medios impresos	100
Producción de radio y televisión	50
Gastos por amortizar	50
Gastos financieros	50
Transferencias de remanentes	100
Adquisiciones de activo fijo	100

Fuente: Resolución CG223/2010.

Como resultado de la revisión de los informes de campaña 2009, el IFE aprobó sanciones a la coalición “Salvemos a México” integrada por el PRD, PT y Convergencia, partido que tuvo la sanción más alta, seguido por el PRD (en candidaturas en las que no compitió mediante una coalición). Ambos acumularon 20.8 millones de pesos en sanciones equivalentes a 63% del total de las aplicadas en 2009 (véase cuadro 18).

Cuadro 18. Informes de campaña, presupuesto de egresos de la federación^A

Sujeto obligado	Total sanción (previa)	Recurso ^B	Sentido ^C	Total sanción (firme)
PAN	3,371.2	SUP-RAP-114/2010	Desechar	3,371.2
PRI	5,899.9	--	--	5,899.9
PRD	9,447.1	SUP-RAP-111/2010	Confirmar	9,447.1
Coalición “Primero México”	1,689.6	--	--	1,689.6
Coalición “Salvemos a México”	11,445.6	SUP-RAP-112/2010	Desechar	11,445.6
PVEM	576.8	--	--	576.8
Nueva Alianza	277.0	--	--	277.0
Total	32,707.6			32,707.6

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

^B Expediente de recurso de apelación interpuesto por el partido político nacional.

^C Sentido del recurso de apelación del TEPJF.

Fuente: Resolución CG223/2010.

Ahora bien, para entender los motivos de las sanciones, a continuación se describen las principales irregularidades detectadas. Debe señalarse que sólo se presentan las más relevantes en cuanto al monto involucrado y a la sanción aplicada. Para mayor referencia y detalle, consultar los anexos 1 al 6.

En el caso del PAN, la sanción más alta fue por no realizar la totalidad de las aplicaciones a las campañas beneficiadas conforme con las evidencias y la documentación soporte; es decir, la distribución

de gastos informados no correspondía a lo realmente detectado. Fue acreedor a sanciones de 749,000 pesos por omitir documentación de las facturas que no se encontraron registradas en la contabilidad y de 276,000 pesos por rebasar el tope de gastos de campaña de algunas candidaturas.

Las sanciones más altas aplicadas al PRI se vinculan con las irregularidades siguientes:

- 1) Reporte de gastos de propaganda en anuncios espectaculares que carecen de la hoja membretada del proveedor.
- 2) No presentar muestras o evidencias que amparen los gastos realizados de acuerdo con las facturas.
- 3) No reportar en los informes de campaña gastos por la producción de 62 promocionales para radio y 41 para televisión.

En el caso del PVEM, la sanción más significativa se relacionó con el rebase del tope de gastos de campaña en el distrito 02 de Quintana Roo, por lo que se hizo acreedor a una multa de 164,000 pesos. También fue sancionado por pretender acreditar aportaciones en especie de simpatizantes relativas a anuncios espectaculares por un importe de 378,490.9 pesos con facturas expedidas a nombre del partido.

Por su parte, la coalición “Primero México”, conformada por el PRI y el PVEM, incurrió en diversas irregularidades de carácter formal, entre las que destacan las relacionadas con la verificación y confirmación de cheques. El PRI presentó copias de cheques, que al ser comparadas con las solicitadas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), se observó que el nombre del beneficiario, que es el proveedor o prestador del servicio, era distinto. La coalición tampoco reportó la documentación referente a los gastos correspondientes a la producción de 5 promocionales transmitidos en radio y 6 en televisión en los estados de Quintana Roo, Guerrero y Chiapas.

La coalición “Salvemos a México”, conformada por el PT y Convergencia, fue la más sancionada; sin embargo, 2.9 millones de pesos de estas sanciones estuvieron relacionados con el rebase de los topes de gastos de campaña de 22 candidatos. Adicionalmente, se localizaron gastos por concepto de publicidad en medios de propaganda utilitaria,

como la impresión de lonas y espectaculares que carecían tanto de muestras como de forma de comprobar.

Por último, si bien el Panal fue acreedor a sanciones reducidas, la falta que derivó en la multa más elevada fue por no presentar las muestras de las páginas completas en original de 85 desplegados y por la exhibición de copias de cheques que carecían de la leyenda “Para abono en cuenta de beneficiario”.

Resultados de la revisión de los informes de campaña (2012)

Discusión y votación del dictamen consolidado

Los partidos políticos tuvieron la obligación de presentar sus informes de campañas el 8 de octubre de 2012, es decir, 60 días después de la jornada electoral. Sin embargo, los resultados y el dictamen final se aprobaron un año después de las elecciones (véase cuadro 19).

Cuadro 19. Proceso de fiscalización de elección (2012)

Tipo de informe	Fecha límite para entrega de los partidos políticos	Dictamen y resolución	Sesión de Consejo General
Trimestral: durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de los informes trimestrales.			
Precampaña ordinario	16/03/2012	22/08/2012	23/08/2012
Precampaña expedito	2/04/2012	8/05/2012	9/05/2012
Anual	4/04/2013	24/09/2013	27/09/2013
Campaña	8/10/2012	30/01/2013 2/07/2013	6/02/2013 10/07/2013 15/07/2013
Campaña informe previo	15/06/2012	--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Cofipe (artículos 83 y 84, 2008).

El 15 de julio de 2013, el Consejo General del IFE, con 7 votos a favor y 1 en contra, aprobó un paquete de sanciones por 341,877,056 pesos por diversas irregularidades detectadas en los ingresos y egresos de partidos políticos y coaliciones en el proceso electoral federal

2011-2012. Las multas derivaron de la revisión de los informes de 1,605 campañas electorales.¹

Los partidos políticos y coaliciones erogaron, en conjunto, 2,572 millones de pesos en las 605 campañas; también se identificó que 195 de éstas rebasaron los topes de gastos: 1 presidencial, 6 para elegir senadores de la República y 188 para diputados federales.

Como fue reconocido por la autoridad, aunque el acceso a medios de comunicación masiva fue gratuito y el desarrollo tecnológico permitió una difusión más amplia de información a menor costo, las campañas electorales fueron muy costosas. En 90 días de campaña, partidos y coaliciones gastaron en promedio 28.6 millones de pesos diarios. Aun así, 1 de cada 8 campañas rebasó los límites de gastos establecidos en la normatividad electoral y 40% de los diputados de mayoría relativa llegó a sus cargos por medio de campañas que excedieron los topes establecidos.

La discusión del dictamen estuvo concentrada en los criterios de prorrateo dispuestos en el artículo 195 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (2012) y los derivados del artículo 177 que, por mayoría, se consideró que tenían que ser aplicados a todas las campañas beneficiadas, sin excepción, para que se reflejara con claridad el espíritu de equidad dispuesto en el citado Reglamento.

Asimismo, se coincidió con el hecho de que era necesario distribuir de manera igualitaria, entre el número de candidatos beneficiados, los gastos no reportados que beneficiaran más de una campaña, exclusivamente en los términos de la primera parte del artículo 177 del

¹ La aprobación del dictamen fue precedida por una discusión respecto del mecanismo y forma de presentar los resultados de la auditoría. En mayo de 2012, por una propuesta de la coalición "Movimiento Progresista" (integrada por PRD, PT y MC), el Consejo General del IFE acordó adelantar la fiscalización de los gastos de campañas, específicamente de las presidenciales. En febrero de 2013, se presentó el dictamen de fiscalización de los informes de gastos de la elección presidencial, ante el descontento del PAN, PRD, PT y MC. El Consejo General acordó posponer la discusión del dictamen hasta julio de 2013, con el objetivo de presentar un dictamen consolidado; es decir, que incluyera los informes de diputados y senadores. Finalmente, a principios de julio de 2013, se presentó el dictamen de fiscalización y en dicha ocasión se llegó a la conclusión de que no era oportuno aprobarlo por una razón técnica (falta de tiempo para analizar el contenido) y una política (la jornada electoral que se celebraría en 15 entidades el 7 de julio).

Reglamento mencionado. También se aprobó que los ingresos y gastos de la asociación civil Morena (vinculada a la coalición “Movimiento progresista”) fueran desprendidos del dictamen y se iniciara un procedimiento oficioso para determinar tanto la naturaleza de esas erogaciones como un eventual incumplimiento a la norma.

Con el objeto de respetar la garantía constitucional del debido proceso, se excluyeron del dictamen consolidado los recursos reportados por el Instituto Electoral del Estado de México y se turnaron a la Unidad de Fiscalización para iniciar un procedimiento oficioso que determinara y cuantificara el gasto de campaña no reportado, de acuerdo con lo reportado por el Instituto local. En virtud de que se negó la improcedencia de la reclasificación de gastos solicitada por la coalición “Movimiento progresista” (integrada por PRD, PT y MC), se consideró necesario dejar lo suficientemente claros los motivos para determinar la improcedencia de las reclasificaciones planteadas en el dictamen.

Gastos fiscalizados

En 2012, la Unidad de Fiscalización examinó 1,605 informes de campaña que el PAN, PRI, PVEM, Panal y las coaliciones “Compromiso por México” y “Movimiento progresista” presentaron al IFE el 8 de octubre de 2012.² En total se fiscalizaron 1,605 campañas de todos los partidos y coaliciones que compitieron por 365 cargos de elección popular, sin considerar los cargos de representación proporcional. El gasto total detectado por la Unidad de Fiscalización fue de 2,572 millones de pesos distribuidos de acuerdo con el cuadro 20.

Cuadro 20. Gastos totales fiscalizados en las campañas (2012)^A

Partido/coalición	Gasto total
PAN	535,908.5
PRI	219,975.0

² “Movimiento progresista”: coalición total integrada por PRD, PT y MC; “Compromiso por México”: coalición parcial integrada por PRI y PVEM.

Continuación.

Partido/coalición	Gasto total
Coalición “Compromiso por México”	748,152.2
Coalición “Movimiento progresista”	694,220.4
PVEM	164,042.4
Panal	209,879.5
Total	2,572,178.00

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG190/2013.

Prorrateso

Los partidos políticos y coaliciones informaron a la Unidad de Fiscalización los criterios y las bases del prorrateso. Respecto de gastos en que las campañas beneficiadas fueran las del candidato a presidente, senador y diputado, el PRI y la coalición “Compromiso por México” determinaron que sólo asignarían 1% a la campaña presidencial, mientras que 99% restante lo asignarían a las de diputados y senadores. En contraste, la coalición “Movimiento progresista” decidió asignar 17.5% a la campaña presidencial y el resto a las campañas de diputados y senadores (véase cuadro 21).

Cuadro 21. Criterios de prorrateso de la campaña 2012

Partido o coalición	50%		50%		Total
	Igualitario	Presidente ^A	Senador	Diputado	
PAN	--	40	59	1	100
PRI	--	1	99		100
“Compromiso por México”	--	1	99		100
“Movimiento progresista” ^B	--	17.5	17.5	15.00	50
PVEM	--	2	96.00	2.00	100
Panal	--	100	0	0	100

^A Porcentaje aplicado al 50% a distribuir.

^B La base de cálculo de prorrateso es sobre 100%, así lo informó la coalición “Movimiento progresista”.

Fuente: CG190/2013.

Los partidos también notificaron al IFE los criterios para gastos en campañas beneficiadas para elección de presidente y senador, y de presidente y diputado (véanse cuadros 22, 23 y 24).

Cuadro 22. Criterios de prorrateo de la campaña 2012

Partido o coalición	50% Igualitario	Presidente ^A	50% Senador	Total
PAN	--	20	80	100
PRI	--	1	99	100
“Compromiso por México”	--	1	99	100
“Movimiento progresista” ^B	--	30	20	50
PVEM	--	2	98	100
Panal	--	100	0	100

^A Porcentaje aplicado al 50% a distribuir.

^B La base de cálculo de prorrateo es sobre 100%, así lo informó la coalición “Movimiento progresista”.

Fuente: CG190/2013.

Cuadro 23. Criterios de prorrateo de la campaña 2012

Partido o coalición	50% Igualitario	Presidente ^A	50% Diputado	Total
PAN	--	50	50	100
PRI	--	1	99	100
“Compromiso por México”	--	1	99	100
“Movimiento progresista” ^B	--	30	20	50
PVEM	--	--	--	100
Panal	--	100	0	100

^A Porcentaje aplicado al 50% a distribuir.

^B La base de cálculo de prorrateo es sobre 100%, así lo informó la coalición “Movimiento progresista”.

Fuente: CG190/2013.

Cuadro 24. Criterios de prorrateo de la campaña 2012^A

Partido o coalición	50%		Total
	Igualitario	Senador	
PAN	--	80	100
PRI	--	100	100
“Compromiso por México”	--	100	100
“Movimiento progresista” ^B	--	50	100
PEVM	--	2	100
Panal	--	50	100

^A El porcentaje se aplica sobre el 50% a distribuir.

^B La base de cálculo de prorrateo es sobre 100%, así lo informó la coalición “Movimiento progresista”.

Fuente: CG190/2013.

Rebase de topes de campaña

Una vez concluido el proceso de revisión, la Unidad de Fiscalización determinó que 195 campañas rebasaron el tope de gastos, de las cuales 149 fueron de la coalición “Compromiso por México”. De acuerdo con dicha Unidad, la coalición “Movimiento progresista” fue la única que rebasó los topes de gastos de la campaña presidencial (véase cuadro 25).

Cuadro 25. Campañas que rebasaron los topes de gastos de acuerdo con el dictamen y la resolución aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 15 de julio de 2013

	Presidente	Senadores	Diputados
PAN	--	--	2
PRI	--	--	28
PVEM	--	2	--
Coalición “Compromiso por México”	--	2	149
Coalición “Movimiento progresista”	1	2	9
Panal	--	--	--

Fuente: CG190/2013.

Al considerar la revisión hecha por la Unidad de Fiscalización y los gastos reportados por los partidos y coaliciones, la campaña presidencial de la coalición “Movimiento progresista”, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, rebasó los topes de gastos por 46 millones de pesos, mientras que las campañas de sus candidatos a diputados rebasaron dichos topes por 49 millones de pesos (véase cuadro 26).

En el caso de la coalición “Compromiso por México”, si bien no rebasó el tope de gastos en la campaña presidencial, sí lo hizo por 49 millones de pesos en las campañas de diputados.

Cuadro 26. Montos de rebase del tope de gastos^A

	Presidente	Senadores	Diputados	Total	Gasto de campaña	
					Topo = 336,112.0	
PAN	--	--	159.6	159.6	115,548.0	Por debajo del tope
PRI	--	--	8,954.8	8,954.8	--	--
PVEM	--	260.0		260.0	--	--
Coalición “Compromiso por México”	--	575.9	49,674.0	50,249.9	7,429.6	Por debajo del tope
Coalición “Movimiento progresista”	46,307.1	616.8	1,591.1	48,515.2	46,307.1	Por encima del tope
Partido Nueva Alianza	--	--	--	--	226,567.1	Por encima del tope
Total	46,307.1	1,452.8	60,379.6	108,139.7		

^A Miles de pesos corrientes.

Fuente: CG190/2013.

Sanciones aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral

Las sanciones que el IFE aprobó el 15 de julio de 2013 sumaron 341 millones de pesos, de los cuales 198 millones fueron de la coalición “Compromiso por México” y 135 de “Movimiento progresista”. Es importante señalar que derivado de la instrucción que dio el Consejo

General a la Unidad de Fiscalización, el monto de las sanciones se redujo en 52 millones de pesos respecto del dictamen originalmente presentado y devuelto a la Unidad mencionada (véase cuadro 27).

Cuadro 27. Sanciones aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral^A

Multas	Sanción original propuesta	Sanción aprobada	Diferencia
Total	394,328.9	341,877.0	-52,451.9
PRI	150,943.8	148,137.2	-2,806.6
PRD	79,238.9	59,630.9	-19,607.9
PVEM	52,482.1	50,216.8	-2,265.3
PT	52,833.9	38,770.5	-14,063.3
MC	50,633.4	37,032.1	-13,601.3
PAN	5,519.2	5,519.9	+0.7
NA ^B	2,677.4	2,569.3	+108.0
Coalición “Compromiso por México”	203,426.0	198,354.0	-5,071.9
Coalición “Movimiento progresista”	182,706.3	135,433.7	-47,272.5

^A Cifras en miles de pesos corrientes.

^B NA: Partido Nueva Alianza.

Fuente: CG190/2013.

En cuanto a las principales irregularidades detectadas y sancionadas, por partido o coalición, en los anexos 7 al 12 es posible identificarlas con mayor detalle; sin embargo, a continuación se describen las más relevantes en función del monto de la sanción.

La coalición “Compromiso por México” fue sancionada con las multas más altas por rebasar el tope de gastos de campaña de 2 senadores y 149 diputados, lo que la hizo acreedora a una sanción de 50 millones de pesos, aunque eso implicó, por el criterio del prorrateo, que la campaña de Enrique Peña Nieto no fuera sancionada por rebasar los topes. Asimismo, omitió registrar gastos por conceptos operativos y de propaganda distribuida en 42 de los 47 actos monitoreados de su

candidato presidencial; tampoco reportó en sus estados contables una cantidad importante de espectaculares. Dichas conductas derivaron en una sanción de más de 20 millones de pesos.

En el caso de la coalición “Movimiento progresista”, se detectaron diversas irregularidades, entre las que destacan:

- 1) Rebase de tope de gastos de la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador por 46 millones de pesos más del tope establecido.
- 2) Anuncios espectaculares sin reportar.
- 3) No presentar registro ni soporte documental de diversas inserciones en prensa.
- 4) No realizar el registro de facturas de diversos proveedores.

En el caso del PRI, en candidaturas en las que no compitió en coalición, las principales irregularidades fueron:

- 1) Omisión del registro de espectaculares.
- 2) Rebase del tope de gastos de campaña en 28 distritos electorales para las campañas de diputados federales.
- 3) No registrar inserciones en medios impresos.
- 4) Omitir registrar facturas por concepto de impresión de propaganda, entre otras irregularidades.

Como se advierte, la sanción más importante que recibió el PRI está vinculada al rebase de topes de gastos de campañas de diputados, mientras que en el caso del PRD, al rebase en la campaña presidencial.

Por su parte, el PAN, a pesar de no ser sancionado con multas elevadas, también incurrió en irregularidades, como no reportar el origen de los recursos con los que se contrataron anuncios espectaculares, y no informar el origen de los recursos con los que se pagaron 45 autobuses utilizados para el traslado de militantes y simpatizantes en Jalisco.

En el caso del PVEM, dentro de las irregularidades más importantes que fueron sancionadas, se encuentran no reportar 78 espectaculares, de los cuales se desconoció el origen de los recursos con que fueron pagados, el rebase del tope de gastos de campaña en dos fórmulas electorales, así como la omisión de diversas facturas.

Entre las principales irregularidades sancionadas del Panal, están la omisión de registrar anuncios espectaculares, la de registrar gastos de dos candidatos a diputado federal y la de presentar escritos de autorización para utilizar espacios públicos.

Finalmente, debe reconocerse que México, comparado con diversos países latinoamericanos, muestra rasgos de mayor alcance y efectividad respecto de los recursos e instrumentos con los que lleva a cabo la fiscalización (véase cuadro 28).

Si bien México no cuenta con mecanismos de sanción como otros países de Latinoamérica, como la inhabilitación de los funcionarios públicos, la cancelación del registro del partido o la prohibición de un candidato de competir nuevamente en una siguiente elección o proceso electoral, sí tiene un órgano especializado del IFE, que evita recurrir a otros organismos de control del Estado, como es frecuente en la práctica comparada, o bien acudir a auditores privados seleccionados con estrictos criterios definidos por la autoridad electoral.

Cuadro 28. Fiscalización de partidos nacionales en Latinoamérica

País	Órganos responsables	Facultades de fiscalización	Obligaciones de los partidos políticos	Sanciones
Argentina	Los jueces a cargo del Primer Juzgado Federal de cada uno de los 24 distritos en que se divide el país, asistidos por una Secretaría de Juzgado especializada en materia electoral. Existe la posibilidad de apelación ante la Cámara Nacional Electoral. También interviene la Auditoría General de la Nación.	Aun cuando la responsabilidad final recae en los juzgados electorales, es la Auditoría General de la Nación la que efectúa las tareas de verificación y control, con facultades de amplitud similares a las de México.	Los responsables son los tesoreros titular y suplente en cada uno de los 24 distritos electorales.	Los catálogos de infracciones y sanciones incluyen algunas sanciones elevadas: se puede llegar a sancionar a un partido con la pérdida total del financiamiento público y los presidentes o tesoreros de los partidos que cometan ciertas faltas pueden llegar a ser inhabilitados durante 10 años en sus derechos políticos.
Bolivia	Las nueve Cortes Electorales (una por departamento) supervisadas por la Corte Nacional Electoral. Interviene también la Corte Nacional Electoral. Los estados financieros de gestión deben ser auditados por firmas calificadas y contratadas de acuerdo con lo establecido por la Contraloría General de la República.	La Corte Nacional Electoral, en forma directa, tiene la facultad de fiscalizar y reglamentar los procedimientos de fiscalización.	La responsabilidad corresponde a los organismos designados en los estatutos de cada partido, aun cuando la responsabilidad es compartida con los miembros de la Dirección Nacional.	La sanción por no presentar en tiempo y forma los informes de campaña es 1% del financiamiento estatal, que puede llegar a ser suspendido totalmente si el partido no corrige la omisión en 30 días.
Brasil	El Tribunal Superior Electoral para los órganos nacionales; los Tribunales Regionales electorales para los órganos partidistas estatales, y los jueces electorales para el ámbito municipal. La Justicia Electoral puede solicitar la intervención del Tribunal de Cuentas de la Unión o la de sus equivalentes estatales.	Es similar a la de Argentina. El Tribunal de Cuentas de la Unión o sus equivalentes en el ámbito estatal son los responsables operativos.	En los 10 días siguientes a su postulación, los candidatos pueden constituir comités financieros. Cada candidato (o su representante) asume la responsabilidad de la administración de su campaña.	Suspensión del financiamiento público por fondos de origen prohibido; suspensión del fondo y multas por rebasar el límite de contribuciones; cancelación del registro partidario, y responsabilidad penal por desaprobación del informe.

Continuación.

País	Órganos responsables	Facultades de fiscalización	Obligaciones de los partidos políticos	Sanciones
Chile	El director del Servicio Electoral, con la posibilidad de apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones.	Imponer sanciones y denunciar las faltas ante los tribunales pertinentes.	Los tesoreros de los partidos ejercen como administradores electorales generales, cargo del que cesan 90 días después de la presentación de las cuentas de campaña, salvo que estén pendientes de comprobación.	Se contemplan sanciones severas en caso de infracción de los topes de gastos de campaña con una multa equivalente al doble del exceso si no se ha superado el tope en más de 30%; con el triple si lo excede entre 30 y el 50%, y con el quintuple si lo excede en más de 50%. Se prevén procedimientos disciplinarios para funcionarios públicos implicados en las infracciones.
Colombia	El Consejo Nacional Electoral, que puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia.	Las facultades son también amplias. El Consejo Nacional Electoral puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia para el desarrollo de las tareas de control.	Cada partido, movimiento u organización define la responsabilidad relativa a este tema.	El Consejo Nacional Electoral puede aplicar multas hasta por 20 millones de pesos colombianos (equivalente a menos de 10,000 dólares).
Ecuador	Los 22 Tribunales Provinciales Electorales, con la posibilidad de apelación ante el Tribunal Supremo Electoral que cuenta, como en el caso mexicano, con una unidad especializada de control y propaganda electoral.	El Tribunal Supremo Electoral ejerce las funciones mediante una unidad especializada de control. Puede señalarse que el control es mucho más completo en el caso de los gastos de campaña y que el rol de dicho Tribunal, en cuanto a los gastos ordinarios, es superficial.	La responsabilidad ordinaria corresponde al tesorero de cada partido, con certificación de contador federado. Deben llevar cuentas separadas de las subvenciones del Estado. Durante las campañas deben designar un responsable económico, identificándolos en el momento de inscribir candidaturas.	Las penas son muy duras, como pagar multas por el doble de las contribuciones ilegales y destitución de sus cargos a los candidatos que no hayan reportado todos los gastos electorales (o reciban aportes del narcotráfico).

Continuación.

País	Órganos responsables	Facultades de fiscalización	Obligaciones de los partidos políticos	Sanciones
México	La Unidad de Fiscalización de los partidos políticos como órgano especializado del Consejo General del Instituto Federal Electoral.	Revisar y ordenar auditorías y visitas de verificación conforme con los plazos establecidos. Podrá indagar sin limitaciones en el secretario bancario, fiscal o fiduciario.	Los partidos deben contar con un organismo interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación ante la autoridad electoral de los informes requeridos.	Se pueden aplicar multas de 50 a 5,000 días de salario mínimo; reducción de hasta 50% del financiamiento público, y suspensión o cancelación del registro partidario.
Paraguay	El Tribunal Superior de Justicia Electoral con intervención de la Contraloría General de la República.	Exigir y revisar los informes financieros de los partidos políticos.	Para las campañas electorales, los partidos deben nombrar un administrador de campaña (así como subadministradores locales), quienes deben informar durante los 60 días posteriores a las elecciones.	La legislación no precisa las sanciones.
Perú	La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) —uno de los tres organismos involucrados en el proceso electoral—, por medio de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.	La ONPE utiliza su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios para fiscalizar.	La tesorería de cada partido tiene la obligación de presentar el informe anual o balance contable anual, hasta 6 meses después del cierre del ejercicio.	Si un partido incumple con la presentación del informe financiero anual puede suspenderse el derecho a recibir subsidio público. Las contribuciones omitidas, adulteradas o por encima de los límites establecidos pueden sancionarse con un monto no menor a 10 veces ni mayor a 50 del monto de la contribución en infracción.

Fuente: Navarro (2005).

Anexos

Anexo 1. Norma vulnerada y sanción para el Partido Acción Nacional en 2009^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
907.6	921.7	El partido no realizó la totalidad de las aplicaciones a las campañas beneficiadas conforme con las evidencias y documentación soporte. Después de la valoración de lo presentado, la autoridad realizó la aplicación de los gastos que beneficiaron a cada candidatura.	Artículo 229, numeral 1, del Cofipe.	Sustancial
499.5	749.3	El partido omitió presentar la documentación o aclaración respecto de las facturas que no se encontraron registradas en la contabilidad por un importe de 499,585.19.	Artículo 12.1 del Reglamento de fiscalización.	Formal
184.1	276.2	El partido rebasó el tope de gastos de campaña establecido para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral federal 2008-2009.	Artículo 229, numeral 1, del Cofipe.	Sustancial
60.0	120.0	El partido omitió presentar las aclaraciones y el registro contable del egreso, o en su caso, de la aportación generada por concepto de perifoneo (equipo técnico y vehículos) del distrito 16 de Veracruz, por un importe de 60,000.10.	Artículos 1.3 y 12.1 del Reglamento de fiscalización.	Formal
373.2	111.9	El partido omitió presentar muestras por concepto de propaganda utilitaria por un importe de 373,230.47 de los distritos 21 del Distrito Federal; 01 y 07 de Baja California; 01 y 02 de Coahuila, y 01,10 y 15 de Veracruz.	Artículo 14.4 del Reglamento de fiscalización.	Formal

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
190.0	59.7	El partido no presentó la totalidad de muestras y las relaciones detalladas de pinta de bardas por un importe de 190,002.32, relacionadas con los distritos 01 y 07 de Baja California; 04 de Guanajuato; 07 y 14 del Distrito Federal, y 03 y 05 de San Luis Potosí.	Artículos 13.13 y 14.4 del Reglamento de fiscalización.	Formal
579.4	57.9	El partido presentó 8 copias de cheques que carecen de la leyenda "Para abono en cuenta del beneficiario", por un importe de 579,492.24.	Artículo 12.7 del Reglamento de fiscalización.	Formal
185.0	55.5	El partido omitió presentar la totalidad de las muestras solicitadas por un importe de 185,000.50 del distrito 05 de Guerrero.	Artículo 14.4 del Reglamento de fiscalización.	Formal
	50.0	El partido no presentó ni realizó el registro contable correspondiente a los gastos incurridos en la elaboración de cinco promocionales para televisión.	Artículo 1.2.1 del Reglamento de fiscalización.	Formal
91.1	46.2	El partido omitió presentar muestras, contratos de prestación de servicios y relaciones detalladas de propaganda exhibida en páginas de internet correspondientes a los distritos 01, 05 y 06 de Baja California, y 13 de Veracruz, por un importe de 91,129.	Artículo 13.15 del Reglamento de fiscalización.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

Anexo 2. Norma vulnerada y sanción para el Partido Revolucionario Institucional en 2009^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
2,741.7	1,318.6	El partido reportó gastos de propaganda en anuncios espectaculares que carecían de la hoja membretada del proveedor por 1,664,386.73, así como de muestras fotográficas por 408,735.99 y contratos por 668,578.49.	Artículos 13.12 y 21.15 del Reglamento de fiscalización.	Formal
4,014.9	1,204.4	El partido omitió presentar muestras o evidencias que ampararan los gastos de las facturas.	Artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Cofipe y artículos 13.11, 14.4 y 21.15 del Reglamento de fiscalización.	Formal
--	1,030.0	El partido no reportó en los informes de campaña gastos por la producción de 62 promocionales para radio y 41 para televisión.	Artículo 21.2, inciso d), del Reglamento de fiscalización.	Formal
902.3	391.2	El partido reportó gastos en prensa que no cuentan con las muestras (relación de inserciones) que ampara cada factura por 902,365.86 y que carecían de la página completa del ejemplar original que contuviera las inserciones adquiridas por 436,006.92.	Artículo 13.10 del Reglamento de fiscalización.	Formal
1,193.9	358.1	En la revisión a la cuenta gastos de propaganda se observaron algunos gastos que carecían de muestras de la propaganda adquirida por 1,236,632.82.	Artículo 14.4 del Reglamento de fiscalización.	Formal
1,619.2	242.8	El partido presentó cinco copias de cheques con los que realizó pagos de facturas del Comité Directivo Estatal (CDE) de Puebla, los cuales incluyen la leyenda "Para abono en cuenta del beneficiario"; sin embargo, los cheques recibidos por medio de la CNBV no contienen dicha leyenda.	Artículo 12.7 del Reglamento de fiscalización.	Formal

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
488.8	127.1	Al llevar a cabo la verificación de pagos a proveedores, se observó que 12 cheques no fueron emitidos a nombre del proveedor o prestador del servicio, sino a nombre de un tercero, por el monto de 488,883.52.	Artículo 12.7 del Reglamento de fiscalización.	Formal
293.9	118.1	El partido reportó gastos de propaganda en bardas por 304,651.48, los cuales carecen de la relación detallada de la ubicación y medidas exactas, además de no proporcionar las fotografías de publicidad utilizadas, por 293,910.00.	Artículo 13.13 del Reglamento de fiscalización.	Formal
58.8	88.3	Derivado de la revisión a la documentación presentada en la revisión de los informes de campaña de 2009, se determinó que el partido rebasó el tope de gastos de campaña en 3 distritos electorales.	Artículo 229, numeral 1, del Cofipe.	Sustancial
213.7	80.5	En el distrito 3 de Nuevo León, el partido reportó gastos de propaganda en anuncios espectaculares que carecían de contrato y muestras fotográficas, por un importe de 213,750.00.	Artículo 13.12 del Reglamento de fiscalización.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

Anexo 3. Norma vulnerada y sanción para el Partido Verde Ecologista de México en 2009^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
109.6	164.4	El partido rebasó el tope de gastos de campaña establecido por el acuerdo CG27/2009 del Consejo General, por un monto de 109,606.18, en el distrito electoral 02 del estado de Quintana Roo.	Artículo 229, numeral 1 del Cofipe, en relación con el CG27/2009.	Sustancial
378.4	37.8	El partido pretendió acreditar aportaciones en especie de simpatizantes relativas a anuncios espectaculares, por un importe de 378,490.92, con facturas expedidas a nombre del partido.	Artículos 1.3 y 13.12 del Reglamento de fiscalización.	Sustancial
7.8	15.6	Del Comité Directivo Estatal de Veracruz, distrito 13 de la localidad de Huatusco, el partido omitió reportar el gasto por concepto de apoyos económicos para brigadistas de campaña, por un importe de 7,800.00.	Artículo 12.1 del Reglamento de fiscalización.	Formal
24.0	5.4	Del Comité Directivo Estatal de Veracruz, distrito 13 de la localidad de Huatusco, el partido omitió presentar un contrato de arrendamiento por un importe de 24,000.00.	Artículo 12.1 del Reglamento de fiscalización.	Formal
61.9	3.5	El partido reportó cuatro inserciones en medios impresos correspondientes a <i>Maxituning</i> , <i>Furia Musical</i> , <i>Cosmopolitan</i> y <i>Embarazo y Parto</i> , difundidas los días 10, 15, 12 y 11 de junio de 2009, respectivamente, que carecen de la leyenda "inserción pagada".	Artículo 13.10 del Reglamento de fiscalización.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

**Anexo 4. Norma vulnerada y sanción para la coalición
Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde
Ecologista de México en 2009^A**

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
296.8	771.8	En la verificación y confirmación de cheques, el partido presentó las copias de 8 cheques por un importe de 296,865.35, que al ser comparados con los solicitados y presentados por la CNBV, se observó que el nombre del beneficiario, que es el proveedor o prestador del servicio, era distinto.	Artículo 3, numeral 3 y artículo 12, numeral 7 del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
191.4	497.6	En la verificación y confirmación de cheques, el partido presentó las copias de 4 cheques por un importe de 191,400.00, que al ser comparados con los solicitados y presentados por la CNBV, se observó que el nombre del beneficiario, que es el proveedor o prestador del servicio, eran distintos.	Artículo 3, numeral 3 y artículo 12, numeral 7 del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
596.4	116.3	La coalición presentó 2 cheques con la leyenda "Para abono en cuenta del beneficiario", por un importe de 596,442.00, que al compararse con los solicitados y presentados por la CNBV, se observó que no incluían dicha leyenda.	Artículo 3, numeral 3 y artículo 12, numeral 7 del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
	110.0	La coalición no reportó la documentación referente a los gastos correspondientes a la producción de 11 promocionales transmitidos: 5 de ellos en radio y 6 en televisión, en los estados de Quintana Roo, Guerrero y Chiapas.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), párrafos I y IV, del Cofipe 2008.	Formal
	20.6	La coalición omitió presentar muestras respecto de 29 desplegados.	Artículo 4, numeral 10 y artículo 13, numeral 12, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal

Continuación.

Montos involucrados	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
125.8	16.3	La coalición presentó un recibo y una factura por gastos de propaganda que no reúnen la totalidad de los requisitos fiscales.	Artículo 3, numeral 2, artículo 10, numeral 1 y artículo 12, numeral 1, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
44.8	10.9	La coalición no proporcionó 2 contratos de prestación de servicios correspondientes a propaganda de 2 facturas por un importe de 44,850.00.	Artículo 4, numeral 10, artículo 10, numeral 1 y artículo 21, numeral 15, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
75.0	9.7	La coalición presentó dos facturas en copia fotostática correspondientes al distrito 22 del Estado de México por un importe de 75,064.00.	Artículo 3, numeral 2, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
69.7	6.9	La coalición presentó una factura con fecha de expedición correspondiente al ejercicio 2010 del Estado de México, distrito 14, por un importe de 69,747.50.	Artículo 3, numeral 2, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
200.0	5.4	En el rubro transferencias recibidas del Comité Ejecutivo Nacional, subcuenta en efectivo, en el distrito 9 de Guerrero, la coalición realizó una transferencia bancaria desde una cuenta del PRI, y no por medio de la cuenta adecuada.	Artículo 3, numeral 1, inciso b), del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

Anexo 5. Norma vulnerada y sanción para Partido del Trabajo-Partido Convergencia en 2009^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
2,978.7	2,978.7	Se determinó que 22 candidatos rebasaron el tope de gastos de campaña establecido para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral federal 2008-2009.	Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales; Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones.	Sustancial
3,738.3	1,457.9	Se localizaron gastos por concepto de publicidad en medios de propaganda utilitaria, impresión de lonas y espectaculares que carecen de sus respectivas muestras, por lo que no fue posible verificar la correcta aplicación de los gastos centralizados.	Artículo 14, numeral 4 y artículo 10, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
9,390.3	939.0	Se localizaron facturas cuyo importe rebasó el tope de 100 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, mismas que se pagaron con cheques que carecen de la leyenda "Para abono en cuenta del beneficiario" por 9,390,310.35.	Artículo 12, numeral 7 y artículo 3, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
1,556.1	606.9	La coalición reportó gastos por concepto de publicidad en propaganda utilitaria, los cuales carecen de las respectivas muestras por un total de 1,556,193.58.	Artículo 14, numeral 4 y artículo 10, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
1,807.3	361.4	La coalición presentó comprobantes que rebasaron 100 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; sin embargo, omitió presentar copia del cheque nominativo a nombre del proveedor o prestador de servicios con la leyenda "Para abono en cuenta".	Artículo 12, numeral 7 y artículo 3, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
469.9	197.5	La coalición omitió presentar contrato de prestación de servicios, hojas membretadas, resumen con la información de las hojas membretadas en hoja de cálculo electrónica, así como las muestras o fotografías de la publicidad utilizada.	Artículo 13, numeral 12, incisos e) y g), y artículo 10, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
96.4	192.8	La coalición omitió presentar la documentación comprobatoria y los registros contables de nueve inserciones publicadas por los proveedores Cía. Periodística El Sol de Durango, S. A. de C. V., Página Tres, S. A. de C. V. y Mac Ediciones y Publicaciones, S. A.	Artículo 3, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
1,827.9	182.7	La coalición presentó copias de cheques que amparan el pago de gastos que rebasaron el tope de 100 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, los cuales no contienen la leyenda "Para abono a cuenta del beneficiario".	Artículo 12, numeral 7 y artículo 3, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
120.0	180.0	La coalición omitió anexar a los registros contables efectuados las facturas originales y la documentación adicional solicitada por la autoridad electoral, correspondientes a inserciones publicadas por distintos proveedores que confirmaron servicios prestados.	Artículo 3, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal
897.0	179.4	Se localizaron pagos de facturas cuyo importe rebasó el tope de 100 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; sin embargo, la coalición no presentó las copias fotostáticas de los cheques por 897,049.19.	Artículo 12, numeral 7, artículo 3, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización 2012.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

Anexo 6. Norma vulnerada y sanción para el Partido Nueva Alianza en 2009^A

Monto Involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
--	60.5	El partido omitió presentar las muestras de las páginas completas en original de 85 desplegados.	Artículo 13, numeral 10, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
426.3	42.6	El partido presentó copias de cheques que carecen de la leyenda "Para abono en cuenta del beneficiario".	Artículo 12, numeral 7, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
145.0	37.7	El partido hizo el pago con 2 cheques, a nombre de terceros, de facturas que en forma conjunta rebasan 100 días de salario mínimo vigente (115,000.00 y 30,000.00).	Artículo 12, numeral 7, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
24.0	36.0	Se observó una orden de anuncio de publicidad correspondiente al periódico <i>Ocho Columnas</i> en el que la forma de pago se denomina "cortesía".	Artículo 2, numeral 9, del Reglamento de fiscalización 2012.	Sustancial
80.8	21.0	El partido recibió 2 aportaciones de candidatos en efectivo que rebasan el tope de 200 días de salario mínimo vigente, las cuales debieron efectuarse con cheque a nombre del partido.	Artículo 1, numeral 8, artículo 1, numeral 9 y artículo 3, numeral 1, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
40.8	12.2	El partido presentó diversas pólizas que amparaban la recepción de aportaciones en especie de militantes, por concepto de propaganda, y omitió presentar, en 5 de ellas, las muestras correspondientes.	Artículo 14, numeral 4, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal

Continuación.

Monto Involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
82.1	10.6	El partido hizo el pago de facturas que en forma conjunta rebasan 100 días de salario mínimo vigente, los cuales no fueron efectuados mediante cheque nominativo.	Artículo 12, numeral 7 y artículo 12, numeral 8, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
4.5	6.7	El partido registró una póliza que amparaba gastos por 9,000.00, sin embargo, sólo presentó documentación soporte por 4,500.00	Artículo 12, numeral 1, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal
6.6	5.4	El partido registró una póliza que ampara una aportación en especie de un simpatizante, que consistía en pinta de bardas, y omitió presentar el contrato de comodato correspondiente.	Artículo 2, numeral 2 y artículo 2, numeral 6, del Reglamento de fiscalización 2012.	Formal

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: CG223/2010.

Anexo 7. Norma vulnerada y sanción para el Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México en 2012^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
50,249.9	50,375.2	Rebase del tope de gastos de campaña federal de 2 senadores y 149 candidatos a diputados federales, por un importe de 50,249,990.49.	Artículo 229 del Cofipe.	Fondo
22,105.8	33,158.7	“La otrora Coalición omitió registrar gastos por concepto de operativos y de propaganda distribuida en 42 de los 47 eventos monitoreados y verificados por la autoridad, realizados por el entonces candidato a la presidencia de la República el Lic. Enrique Peña Nieto, por un importe de \$9,977,318.2 de gasto centralizado y de \$12,128,492.1 de gasto directo, haciendo un total de \$22,105,810.3”.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe y 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
10,087.9	20,175.9	“La coalición omitió reportar en sus registros contables 1,910 espectaculares monitoreados en el Sistema Integral de Monitoreo (SIMEI), por un importe de \$10,087,983.3”.	Artículo 77, numeral 3, del Cofipe.	Fondo
7,768.0	15,536.0	“La otrora coalición omitió reportar 1,665 espectaculares monitoreados en el Sistema Integral de Monitoreo (SIMEI), por \$ 7,768,005.6”.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Fondo
7,867.1	11,800.7	“La otrora Coalición omitió reportar gastos por concepto de propaganda identificada en los estados de Nuevo León, Jalisco y Estado de México, por \$7,867,157.8”.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
4,589.4	9,178.9	“La coalición omitió reportar en sus registros contables 268 espectaculares, por un importe de \$4,589,499.3”.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Fondo

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
2,918.0	4,377.1	“No se identificó en la contabilidad de la otrora Coalición el registro contable y documentación que ampare la erogación de 8 Spots de Radio y Televisión proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, por \$2,918,081.9”.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
2,770.4	2,770.4	“La otrora Coalición omitió indicar en 3 facturas en qué eventos fueron utilizados los servicios por concepto de transportación y seguridad, así como las rutas, las personas que fueron transportadas, así mismo, omitió presentar las muestras de los eventos en comento, no justificó el gasto realizado por un importe de \$2,770,547.0”.	Artículo 38, numeral 1, inciso o), del Cofipe.	Fondo
1,398.5	2,097.8	“La otrora coalición omitió registrar en la contabilidad gastos derivados de la confirmación realizada por el proveedor ‘Construcciones y Proyectos Publicitarios, S. A. de C. V.’ por un importe de \$1,398,557.1”.	Artículo 83 numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
1,210.8	1,816.3	“Derivado de la información emitida por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se tuvo conocimiento de gastos de prensa compartidos por un total de \$1,210,883.6, dicho gasto no fue reportado por la otrora coalición”.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General, el 15 de julio de 2013.

**Anexo 8. Norma vulnerada y sanción para el Partido
de la Revolución Democrática-Partido
del Trabajo-Movimiento Ciudadano en 2012^A**

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
46,307.1	46,307.1	La coalición “Movimiento progresista” rebasó el tope de gastos de campaña por 46,307,148.9.	Artículo 41, base segunda de la Constitución, y artículo 229, numeral 1, en relación al 342, numeral 1, inciso f), del Cofipe.	Fondo
5,636.0	11,272.1	En el monitoreo de anuncios espectaculares realizado por el Instituto Federal Electoral, se localizaron 567 anuncios espectaculares genéricos y 228 anuncios espectaculares mixtos colocados en la vía pública que contenían propaganda electoral a favor del candidato a la presidencia de la República, senadores y diputados, los cuales no fueron localizados en la documentación soporte presentada por la coalición, por un monto de 5,636,063.5.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Fondo
5,106.7	10,213.5	Resultado del monitoreo se detectaron 470 espectaculares no reportados por un monto de 5, 106,783.4.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Fondo
3,541.5	7,083.0	La coalición no presentó el registro del gasto ni soporte documental de 209 inserciones en prensa que constituyeron propaganda electoral en beneficio del entonces candidato a la presidencia de la República, que reportó el monitoreo realizado por la autoridad electoral, por un importe de 3,541,529.2.	Artículo 77, numeral 3, del Cofipe.	Fondo
5,955.6	5,955.6	La coalición no presentó 7 pólizas contables con su respectivo soporte documental, por un importe de 5,955,692.9.	Artículo 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Fondo

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
3,873.2	5,809.8	La coalición no realizó el registro de 18 facturas presentadas por los proveedores, por un importe de 3,873,245.7.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
3,183.6	4,726.0	La coalición no realizó el registro de 14 facturas presentadas por el proveedor, por un importe de 3,183,604.1.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
2,035.7	4,071.4	En el monitoreo de anuncios espectaculares realizado por el IFE, se localizaron 171 colocados en la vía pública que contienen propaganda electoral en beneficio de los candidatos a senadores de la República, que no fueron localizados en la documentación soporte presentada por la coalición, por un monto de 2,035,703.7.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Fondo
3,740.8	3,740.8	Se localizaron registros contables de pólizas, que carecían de su respectiva documentación soporte, que amparaban el ingreso por un total de 3,740,837.1.	Artículo 65 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
1,878.2	2,817.4	La coalición no realizó el registro contable de la factura número A 4701 de ISA Corporativo, S. A. de C. V., que reporta gastos de campaña de candidatos a senadores de la República, por concepto de anuncios espectaculares, por un importe de 1,878,297.4.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV del Cofipe, y artículo 65 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General, el 15 de julio de 2013.

Anexo 9. Norma vulnerada y sanción para el Partido Revolucionario Institucional en 2012^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
6,543.5	13,087.0	En el monitoreo de espectaculares se observó que el partido omitió registrar contablemente 1,683, los cuales fueron monitoreados por medio del SIMEI, por un monto de 6,543,505.7.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III del Cofipe.	Fondo
8,954.8	8,954.8	El partido rebasó el tope de gastos de campaña establecido por el acuerdo CG433/2011 del Consejo General, por un monto de 8,954,838.1 en 28 distritos electorales para las campañas de diputados federales.	Artículo 229, numeral 1, en relación con el 342, numeral 1, inciso f) del Cofipe.	Fondo
839.6	1,679.2	Derivado del monitoreo en medios impresos realizado a través del SIMEI, se localizaron 91 testigos de inserciones en medios impresos que no fueron registrados contablemente por el partido, por un monto de 839,646.8.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III del Cofipe.	Fondo
986.1	1,479.2	El partido omitió registrar contablemente 16 facturas del prestador de servicios Héctor Amulfo Corrales Gandarilla, por concepto de 'impresión de propaganda', la cual detalla el beneficio de los otrora candidatos Aarón Irizar López y Daniel Amador Gaxiola, candidatos al Senado por las Fórmulas 1 y 2 de Sinaloa; por 986,199.3.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
437.5	656.3	El partido omitió registrar contablemente 9 facturas del Proveedor "Altamira BNC, S.A. de C.V.", por concepto de "impresión de propaganda" en beneficio de la otrora candidata Juana Leticia Herrera, candidata al senado por la Fórmula 2 de Durango, por 437,543.4.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
236.2	354.4	El partido omitió registrar contablemente en las entidades federativas de Nayarit, San Luis Potosí y Tamaulipas, el comodato de equipo de transporte, por un monto de 236,295.7.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
378.2	340.3	Se localizaron gastos por combustibles y mantenimiento de equipo de transporte sin justificar el objeto partidista, por un monto de 378,219.4.	Artículo 38, numeral 1, inciso o), del Cofipe.	Fondo
125.0	250.1	El partido omitió registrar contablemente el ingreso de 3 vehículos (2) en Sinaloa y (1) en Sonora, localizados en las visitas de verificación, de los cuales se desconoce el origen, por un monto de 125,066.0.	Artículo 77, numeral 3, del Cofipe.	Fondo
200.0	199.9	El partido omitió comprobar ingresos por transferencias por el Comité Ejecutivo Nacional, por un monto de 200,000.0.	Artículo 65, del Reglamento de Fiscalización.	Fondo
205.1	184.6	El partido omitió presentar en 'Cuentas por cobrar', documentación para la debida comprobación de gastos, por un monto de 205,198.0.	Artículos 31 y 149, numeral 1, en relación con el 35 del Reglamento de Fiscalización.	Fondo

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General, el 15 de julio de 2013.

Anexo 10. Norma vulnerada y sanción para el Partido Acción Nacional en 2012^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
728.6	1,457.2	Al no reportar el origen de los recursos con los que se contrataron 34 anuncios espectaculares, 15 mantas y 23 bardas, se considera que el partido recibió aportaciones de personas no identificadas, por un total de 728,615.4.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
415.1	830.2	Derivado de las visitas de verificación realizadas por la autoridad fiscalizadora, se localizaron 45 autobuses utilizados para el traslado de militantes y simpatizantes al acto de cierre de campaña del 26 de junio de 2012 en el estadio Omnilife de la ciudad de Zapopan, Jalisco; se desconoce el origen de los recursos con los que dichos autobuses se pagaron, por lo que se considera que el partido recibió aportaciones de personas no identificadas por 415,116.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
283.0	566.0	Derivado del monitoreo realizado en anuncios espectaculares colocados en la vía pública, se localizó propaganda en 20 anuncios espectaculares; se desconoce el origen de los recursos con los que se pagó, por lo que se considera que el partido recibió aportaciones de personas no identificadas por 283,015.7.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
229.6	459.2	El partido recibió una aportación por la contratación de anuncios espectaculares de una persona que realiza actividades de carácter mercantil por 229,650.0.	Artículo 77, numeral 2, inciso g), en relación con el artículo 342, numeral 1, incisos a), c), y l), así como con el artículo 354, numeral 1, fracción II, del Cofipe.	Formal o sustancial

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
185.7	278.6	El partido omitió reportar gastos por la contratación de espectaculares de acuerdo con el valor de mercado por un monto de 185,785.5.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial
229.6	264.9	Toleró y aceptó aportaciones de entes prohibidos: recibió una aportación de una persona que realiza actividades de carácter mercantil, ente impedido por la normatividad para realizar aportaciones, consistente en la contratación de anuncios espectaculares, por un monto de 229,650.0.	Artículo 77, numeral 2, inciso g), del Cofipe.	Formal o sustancial
160.6	240.9	El partido omitió reportar gastos por la contratación de espectaculares, por un importe de 160,642.0.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial
233.5	210.1	El partido reportó gastos y pasivos que no se encuentran soportados documentalmente por 233,539.9.	Artículo 51 y 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial
91.9	183.9	Derivado del monitoreo realizado en diarios, revistas y medios impresos, se localizó propaganda consistente en 3 inserciones, de la cual se desconoce el origen de los recursos con los que se pagó, por lo que se considera que recibió aportaciones de personas no identificadas, por 91,979.8.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
159.6	159.6	El partido rebasó el tope de gastos de campaña establecido para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral federal 2011-2012.	Artículo 229, numeral 1, en relación con el 342, numeral 1, inciso f), del Cofipe.	Formal o sustancial

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General el 15 de julio de 2013.

Anexo 11. Norma vulnerada y sanción para el Partido Verde Ecologista de México en 2012^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
303.9	607.8	El partido omitió reportar 78 espectaculares monitoreados en el SIMEI por 303,923.82, de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que fueron pagados.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
260.0	260.0	Rebasar el tope de gastos de campaña en 2 fórmulas electorales, por un importe de 260,085.3.	Artículo 229, numeral 1, en relación con el 342, numeral 1, inciso f), del Cofipe.	Formal o sustancial
128.7	257.5	El partido omitió registrar 6 anuncios espectaculares por 105,036.78, 36 galones de pintura por 11,746.44 y una aportación en especie por concepto de playeras por 12,000.00, de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que fueron pagados.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
53.05	79.5	El partido omitió registrar 3 facturas que amparan gastos de campaña por 53,066.5.	Artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Cofipe, y 149 del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial
162.9	56.0	Esta sanción obedeció a 8 conductas por parte del partido: 1) omitió reportar en sus informes de campaña ingresos registrados en la balanza de comprobación por 1,115.92; 2) presentó 13 facturas sin especificar la forma de pago; 3) y 4) presentó inserciones de prensa sin la leyenda "Inserción pagada"; 5) omitió presentar 2 contratos por aportaciones en especie; 6) omitió presentar un contrato por prestación de servicios; 7) diferencias en el prorrateo entre el partido y lo calculado por la unidad, y 8) no se presentaron recibos por transferencias internas en especie.	Artículos 193 y 273, numeral 1, inciso b); 132, numeral 1, inciso a); 149, numeral 1; 179; 81; 198 y 274 del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
20.6	41.3	El partido omitió reportar 9 desplegados de prensa monitoreados en el SIMEI, por un importe de 20,698.31, por lo cual, al desconocer el origen de los recursos para cubrir el costo de los mismos, se considera que recibió aportaciones de personas no identificadas.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General, el 15 de julio de 2013.

Anexo 12. Norma vulnerada y sanción para el Partido Nueva Alianza en 2012^A

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
1,007.8	2,015.6	El partido omitió registrar en el informe de campaña de los candidatos al cargo de senadores y diputados federales 193 anuncios espectaculares colocados en la vía pública (carteleras, panorámicos, mantas, muros y bardas) detectados mediante el monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 1,007,827.9.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
98.6	197.2	El partido omitió registrar en los informes de campaña gastos detectados durante las visitas de verificación respecto de 2 candidatos al cargo de diputado federal por un importe de 98,656.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
63.7	127.4	El partido omitió registrar en el informe de campaña del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos 14 anuncios espectaculares colocados en la vía pública (carteleras, mantas y panorámicos) detectados por medio del monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 63,713.4.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
NA ^B	81.0	Esta sanción corresponde a varias conductas del partido en las que destacan omisiones, tales como proporcionar escritos de permiso o autorización para uso del espacio público de 6 sitios o lugares en donde se llevaron a cabo actos proselitistas; omitir registrar 3 anuncios espectaculares colocados en la vía pública; copia de cheques con las que se realizaron pagos; omisión de presentar muestras de propaganda, etcétera.	Artículo 77, numeral 3, del Cofipe; artículos 179 y 206, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
35.0	70.0	El partido omitió registrar en el informe de campaña del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos 2 inserciones de publicidad en diarios, revistas y medios impresos detectados por medio del monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 35,042.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
28.3	56.6	El partido omitió registrar en el informe de campaña del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos 3 inserciones de publicidad en diarios, revistas y medios impresos detectados por medio del monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 28,340.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
17.5	35.0	El partido omitió registrar en el informe de campaña del cargo de senador por la fórmula 1 del estado de Nuevo León una inserción de publicidad en diarios, revistas y medios impresos detectados por medio del monitoreo y del cual se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragó, por un costo estimado de 17,521.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial
16.4	32.8	El partido omitió registrar en los informes de campaña de los candidatos al cargo de senadores, diputados federales y campañas locales de los estados de Guanajuato, Querétaro y Zacatecas, 3 inserciones de publicidad en diarios, revistas y medios impresos detectados mediante el monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 16,440.0.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial

Continuación.

Monto involucrado	Sanción	Conducta	Norma vulnerada	Tipo de falta
25.0	24.9	El partido omitió proporcionar copia del cheque con el que realizó el pago, muestra de la producción de un <i>spot</i> y contrato de prestación de servicios, por un importe de 25,000.0.	Artículo 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.	Formal o sustancial
8.3	16.7	El partido omitió registrar en el informe de campaña del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos 3 anuncios espectaculares colocados en la vía pública (mantas y muro) detectados por medio del monitoreo y de los cuales se desconoce el origen de los recursos con los que se sufragaron, por un costo estimado de 8,385.7.	Artículo 77, numeral 3, en relación con el artículo 354, numeral 1, fracción III, del Cofipe.	Formal o sustancial

^A Cifras expresadas en miles de pesos corrientes.

^B NA: No aplica.

Fuente: Dictamen consolidado que presentó la UFRPP al Consejo General el 15 de julio de 2013.

Fuentes consultadas

- Agíss, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_fiscalizacion.pdf (consultada el 18 de febrero de 2014)].
- Acuerdo CG956/2008. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los requisitos que los precandidatos deben cumplir al presentar su informe de ingresos y de gastos de precampaña, y se determinan las reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de dichos informes. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2008/diciembre/22diciembre/CGo221208ap25.pdf> (consultada el 5 de julio 2013).
- CG27/2009. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se fija el tope máximo de gastos de campaña. México: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- CG28/2009. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2009. México: Instituto Federal Electoral.
- CG153/2009. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EL INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS EXPEDITOS DE REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA, DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009, EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO CG956/2008. Disponible en <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2009/>

- Abril/20abril/CGe200409ap7.pdf (consultada el 06 de agosto de 2014).
- CG20/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del Financiamiento público para el sostenimiento de actividades Ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos políticos nacionales para el año 2010. México: Instituto Federal Electoral.
- CG03/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del Financiamiento público para el sostenimiento de actividades Ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos políticos nacionales para el año 2011. México: Instituto Federal Electoral.
- CG431/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2012. México: Instituto Federal Electoral.
- CG17/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del Financiamiento público para el sostenimiento de actividades Ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos políticos nacionales para el año 2013. México: Instituto Federal Electoral.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b (consultada el 06 de agosto de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?#> (consultada el 18 de febrero de 201).
- Cristalinas, Alfredo. 2012. "Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-junio): 287-305.
- Ferreira, Delia. 2004. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En *De las normas a la buenas prácticas. El desafío*

- del financiamiento en América Latina*, coords. Griner, Steven y Daniel Zovatto, 77-107. Costa Rica: OEA/IDEA.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2009. *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral durante el proceso 2008-2009*. Tomo II. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2013a. Acerca del IFE. Disponible en http://www.ife.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/ (consultada el 5 de junio de 2013).
- . 2013b. Dictámenes y resoluciones del Consejo General. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictamenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General_PP_UF/ (consultada el 24 de junio de 2013).
- . s. f. Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos 2007, 2008 y 2009. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IA_2007_2009.pdf (consultada el 06 de agosto de 2008).
- IFES. Fundación Internacional para Sistemas Electorales. 2009. *Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. México: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Congreso de la Unión.
- Navarro Fierro, C. 2005. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad de la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: Instituto Federal Electoral/OEA.
- Reglamento de fiscalización. 2011. México: Instituto Federal Electoral. [Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/PrimeraConvocatoria/documentos/7_reglamento_de_fiscalizacion_2011.pdf (consultada el 06 de agosto de 2014)].
- Reglamento de fiscalización. 2012. México: Instituto Federal Electoral. [Disponible en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b (consultada el 06 de agosto de 2014)].

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. 2011. México: Congreso de la Unión.

Resolución CG956/2008. Actor: Consejo General del IFE. En resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña ordinarios de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009. Disponible en <http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/octubre/06-oct/CGe61009rp1.pdf> (consultada el 2 de agosto 2013).

— CG189/2009. Actor: Partido Acción Nacional y Alejandro Torres Valencia. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Mayo/15mayo_1/CGe150509rp7.pdf (consultada el 12 de junio de 2013).

— CG496/2009 RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA ORDINARIOS DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009. Disponible en <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/octubre/06-oct/CGe61009rp1.pdf> (consultada el 6 de agosto de 2014).

— CG223/2010. Actor: Consejo General del IFE. En resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2010/Julio/CGextr07julio20010/CGe70710rp3.pdf> (consultada el 6 de agosto 2013).

- CG190/2013. Actor Consejo General del IFE. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2013/Julio/CGext201307-15_01/CGe150713rp4.pdf (consultada el 6 de agosto de 2014).
- Sentencia SUP-RAP-518/2012. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. 2012. México: Instituto Federal Electoral.
- Tepach, Reyes. 2013. *El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013*. Servicios de Investigación y Análisis del Centro de Documentación, Información y Análisis. México: Cámara de Diputados. LXII Legislatura. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SAE-ISS-02-13.pdf> (consultada el 18 de febrero de 2014)].
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. s. f. Últimas sentencias. Disponible en <http://www.te.gob.mx/todo.asp?menu=18> (consultada el 11 de junio de 2013)
- Vargas Baca, Carlos. 2011. Los partidos políticos en México. Artículo presentado en el “Segundo Congreso Internacional del Orden Jurídico de la Consolidación Democrática”, 27 y 28 de octubre, en el Distrito Federal, México.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. 1998. “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”. En *La financiación de la política en Iberoamérica*, eds. Daniel Zovato y Pilar del Castillo 321-60. Costa Rica: CAPEL-IIDH. [Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/indice-financiacion.htm (consultada el 18 de febrero de 2014)].

Partidos políticos y participación ciudadana

Formación de partidos políticos en perspectiva comparada

Ludwig Van Bedolla Tapia

Hallazgos principales

- 1) Las barreras de entrada para formar partidos políticos en México han resultado en un sistema estable y con pocos partidos. Una vez constituidos, hay diversos mecanismos que protegen a los partidos de la competencia externa y permiten su supervivencia.
- 2) Fueron 102 las organizaciones políticas que notificaron al Instituto Federal Electoral (IFE) su interés por obtener su registro como partido político nacional entre 1990 y 2013; poco menos de la mitad (50) lo hizo entre 1990 y 2005, y el resto (52) a principios de 2013, aunque sólo tres de éstas continuaron el proceso legal y en enero de 2014 solicitaron registro como partidos. De las 52 que pidieron su registro entre 1990 y 2005, sólo 21 lo consiguieron.
- 3) A partir de la reforma electoral de 2007 sólo es posible solicitar el registro cada seis años. Anteriormente se podía cada tres. Quizá ésta sea la razón que explique por qué 52 organizaciones expresaron su intención de ser partido en 2013. Antes de 2007, el número de solicitudes osciló entre 11 y 14 cada vez que se abría el proceso de registro.
- 4) Entre 1990 y 2012 21 partidos obtuvieron registro, 19 lo perdieron por no obtener el mínimo de votación necesario. Tres de ellos se constituyeron antes de 1990, pero perdieron su registro durante el periodo de estudio y no intentaron o no lograron recuperarlo.
- 5) Sólo 5 de los partidos creados entre 1989 y 2005 conservan su registro: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del

- Trabajo (PT), Convergencia/Movimiento Ciudadano (MC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza.
- 6) La mayoría de los partidos creados entre 1990 y 2005 perdió su registro después de participar en sus primeras elecciones (54%); solamente tres de éstos lograron entrar a dos elecciones antes de desaparecer —Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Alianza Social (PAS) y Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PSD)—; todos ellos perdieron su registro por no obtener el mínimo de votos que exigía la ley (2%).
 - 7) Sólo tres partidos se han mantenido por encima de 10% de la votación nacional desde 1994: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por el contrario, existen varios partidos pequeños que se han mantenido entre 2 y 6% de la votación. Algunos de ellos perdieron su registro —el Partido Ecologista de México (PEM, luego PVEM) y el PT, por ejemplo—, aunque después lo recuperaron.
 - 8) De los países evaluados, México es donde se requiere menor porcentaje de afiliados para formar un partido: sólo 0.26% del padrón electoral. En la mayoría de las naciones analizadas se exige la afiliación de cierto porcentaje del padrón electoral o de la votación nacional anterior para registrar un instituto político, así como la creación de documentos básicos.

Introducción

¿Qué determina el éxito en la formación y supervivencia de partidos nuevos en México? La respuesta tentativa es que el número de partidos depende de los requisitos legales para constituirlos y del formato de financiamiento para realizar sus actividades.¹ En este capítulo también se examina en qué medida el sistema de financiamiento incentiva

¹ Existen otras explicaciones acerca del número de partidos. Una de las más reconocidas es la de Duverger: un sistema electoral de mayoría simple favorece la formación de un sistema bipartidista, mientras que los sistemas de representación proporcional favorecen el multipartidismo (Duverger 2000).

la proliferación de partidos pequeños, pese a que constantemente obtienen un bajo porcentaje de la votación. Para fines de este estudio, se entenderá por partido pequeño aquel que históricamente no ha superado el umbral de 10% de la votación nacional en elecciones federales.

Varios autores han investigado la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos en perspectiva comparada (Duverger 1963; Riker 1976, 115-25; Laakso y Taagepera 1979, 3-27). Sin embargo, existen pocos artículos acerca de la importancia que tienen los requisitos de formación de partidos para su creación y su proliferación (Tavits 2006, 99-119; Lago y Martínez 2010, 3-20).

El capítulo se divide en cinco secciones. La primera describe las reglas de formación de partidos políticos en México y su evolución en el tiempo. En la segunda sección se proveen datos respecto a los partidos que se han creado o que han perdido su registro entre 1990-2012. En la tercera se examina el número de partidos políticos que inciden significativamente en el proceso legislativo mediante el análisis del número efectivo de partidos en México. La cuarta, estudia el efecto del sistema de financiamiento de partidos políticos en su supervivencia y proliferación. Por último, se comparan las reglas de formación de partidos en otros países para saber en qué posición se encuentra México respecto a otros países: si comparativamente es más fácil o difícil crear un partido en México que en otros países.

Reglas de formación de partidos en México

Los partidos políticos en México tienen su antecedente legal en la Ley Electoral maderista de 1911, pero fue hasta 1946 que se reconoció su personalidad jurídica, con la promulgación de una ley electoral que redefinió a los partidos políticos como “asociaciones de ciudadanos mexicanos constituidos para fines electorales y de orientación política” (Chuayffet 2002, 35-50). Este ordenamiento estableció como requisito para formar un partido contar con 30 mil asociados repartidos en al menos dos tercios de las entidades federativas.

En 1977 se reformó la Constitución para incluir y reconocer la figura jurídica de los partidos como entidades de interés público. Esto

dio pie a la reforma electoral de 1986 que estableció la prerrogativa de los partidos para recibir financiamiento público. En 1990 se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que además tuvo dos reformas muy importantes en 1996 y 2007 (Díaz 2008, 107-19). Las reformas a este código cambiaron pocas veces los requisitos para formar partidos en México (véase cuadro 1).

En México han existido dos tipos de registro: el condicionado y el permanente. El registro condicionado se creó en 1977 y desapareció en 1996. Era un paso intermedio entre una agrupación política nacional y un partido con registro permanente (como el PRI o el PAN). Este tipo de registro fue único de México, aunque Uruguay y Colombia tuvieron modalidades similares. Para conseguir el registro condicionado se requerían también los documentos básicos de constitución del partido, pero no se exigía un número mínimo de afiliados. Se pedía que la organización presentara una corriente de opinión con base social y que hubiera realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a su solicitud (Barquín 1996). En la reforma al Cofipe de 1996 se eliminó el registro condicionado de los partidos políticos y se dejó como única posibilidad el registro definitivo (véase cuadro 1).

Existen tres tipos de requisitos para solicitar un registro: documentos básicos, afiliados y asambleas. Los documentos básicos incluyen la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos. Respecto a los afiliados se exige al menos 0.26% del padrón electoral, aunque antes de 2003 era sólo 0.13%. Finalmente, el requisito de las asambleas puede ser cubierto en dos modalidades distintas. La primera es que se realicen 20 asambleas en distintas entidades, con una asistencia de al menos 3,000 personas. La segunda consiste en efectuar 200 asambleas con, por lo menos, 300 participantes en 200 de los 300 distritos electorales del país (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Requisitos para la formación de partidos en México (1990-2007)

Año de reforma	Tipos de registro	Documentos básicos	Umbral mínimo de afiliados	Asambleas (modalidad por estado)		Asambleas (modalidad por distrito)	
				Número mínimo de estados para realizar las asambleas	Asistentes	Número mínimo de distritos electorales para realizar las asambleas	Asistentes
1990	Condicionado/ definitivo	Sí	65,000	16	3,000	50%	300
1993	Condicionado/ definitivo	Sí	65,000	16	3,000	50%	300
1994	Condicionado/ definitivo	Sí	65,000	16	3,000	50%	300
1996	Definitivo	Sí	0.13%	10	3,000	100	300
2003	Definitivo	Sí	0.26%	20	3,000	200	300
2007	Definitivo	Sí	0.26%	20	3,000	200	300

Fuente: Cofipe (2008).

Como puede verse en el cuadro anterior, las reglas básicas de formación de partidos se mantuvieron iguales entre 1990 y 2007, aunque cambiaron los umbrales de afiliados y el número de asambleas necesarias. Las reglas vigentes en agosto de 2013 eran:

- 1) Formular una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que regulen sus actividades.
- 2) Contar con 3,000 afiliados asistentes cuando menos en 20 entidades federativas, o 300 en al menos 200 de los 300 distritos uninominales.
- 3) El número total de afiliados deberá ser mayor a 0.26% del padrón electoral utilizado en la elección federal anterior.
- 4) Se notificará al IFE la intención de crear un partido y se cumplirá con los requisitos siguientes:
 - a) Celebrar en, al menos, 20 entidades federativas o en 200 distritos uninominales una asamblea en presencia de un funcionario

acreditado por el IFE para certificar el número de ciudadanos que suscribieron el manifiesto de afiliación formal.

- b) Celebrar una asamblea constitutiva ante un funcionario designado por el IFE que certifique la asistencia de los delegados electos a las asambleas estatales o distritales, y que fueron aprobados la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.
- c) El costo de las certificaciones requeridas será cubierto por el IFE, y la organización interesada tendrá un año para terminar el procedimiento de constitución (Cofipe 28.5, 2008).

Una vez constituido, el partido debe cumplir con algunos requisitos para conservar su registro. El más importante es obtener un mínimo de votos en las elecciones inmediatas a su constitución. De 1990 a 2013 existieron cuatro umbrales:

- 1) El primero se fijó en 1.5% de la votación total en cualquiera de las elecciones federales en las que participara. Este umbral estuvo vigente entre 1990 y 1993.
- 2) El segundo operó entre 1993 y 1996 y fue de 1% de la votación.
- 3) El tercer umbral, vigente desde 1996, se estableció en 2% de la votación.
- 4) Finalmente, la reforma político-electoral de 2014 aumentó el umbral a 3% de la votación total.

Los requisitos de formación de partidos han sido motivo de debate en varias ocasiones desde 1990. La última vez sucedió en 2003, cuando el PVEM y Manuel Camacho Solís (entonces diputado del PRD) reavivaron el debate y buscaron duplicar el umbral de afiliados necesario para formar un partido: pasó de 0.13% a 0.26% del padrón electoral. La justificación fue desincentivar la creación de partidos con representación local. Como resultado de esta reforma se incrementó el número de afiliados necesarios para formar un partido, así como el número de distritos uninominales en los que deben repartirse estos afiliados, pasando de 100 a 200.

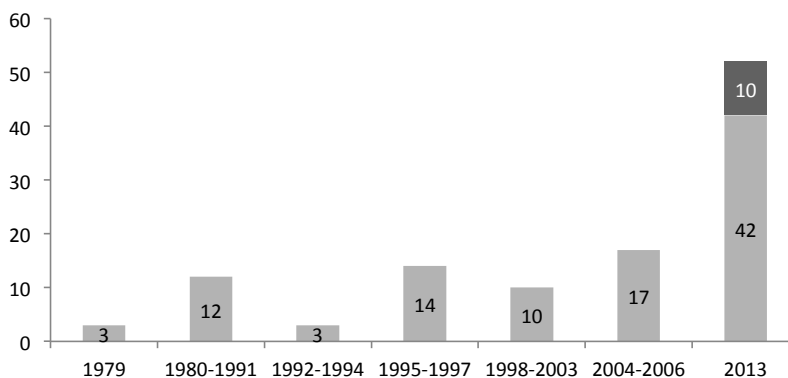
Un argumento usado para elevar los requisitos numéricos para formar partidos es que se estimula la representatividad. Sin embargo, la evidencia anecdótica sugiere que a mayor umbral, mayor la probabilidad de éxito de aquellas organizaciones con apoyo de sindicatos,

grupos corporativos, gobernadores, entre otros. Dicho de otra forma, la búsqueda de partidos representativos mediante barreras numéricas sólo ha premiado a las organizaciones con apoyos corporativos y políticos, en ocasiones al margen de la ley.

Creación y pérdida de registro de partidos, 1990-2013

Como ya se mencionó anteriormente, 102 organizaciones notificaron a la autoridad electoral su intención de registrarse como partido entre 1990 y 2013. La gráfica 1 presenta los datos para determinados cortes en el tiempo.

**Gráfica 1. Solicitantes de registro
como partidos políticos, 1979-2013**



^A Los años aquí mostrados no necesariamente coinciden con el año preciso en el que se manifestó la intención de formar un partido. Sólo se incluyen las solicitudes que resultaron procedentes.

Fuente: Hurtado y Arellano (2012, 313-42); IFE (s.f. c).

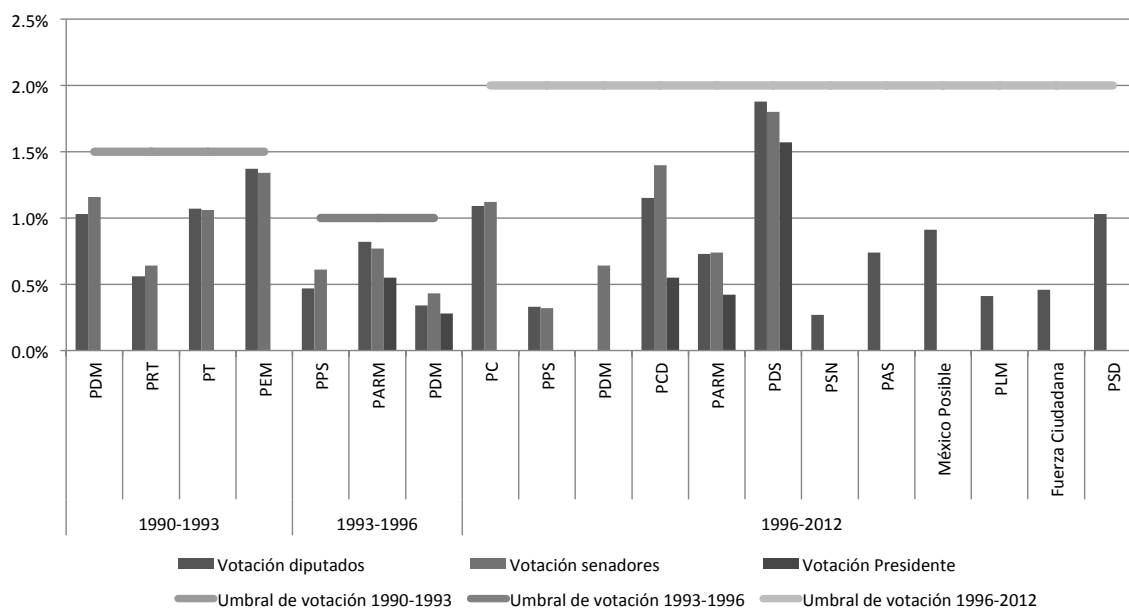
En 2013 hubo una cantidad anómala de notificaciones por parte de organizaciones interesadas. Es importante mencionar que a partir de 2007 sólo es posible formar un partido político después de cada elección presidencial. Quizá ello impulsó a tantas organizaciones a manifestar su intención de formar un partido en 2013. El número de solicitudes rondó entre 11 y 14 en cada fecha de corte, pero en 2013 se presentaron 52, aunque solamente 42 resultaron procedentes, pero únicamente 3 continuaron con el proceso de formación y solicitaron

su registro como partidos en 2014. De las 102 organizaciones cuya notificación resultó procedente entre 1990 y 2013, sólo 21 lograron constituirse como partidos. El sistema de partidos en México es estable; son pocas las organizaciones ciudadanas que logran constituirse como partidos.

Aún falta saber cuántas de las organizaciones que pidieron registro en 2013 podrán obtenerlo; se conocerá en junio de 2014, cuando el Consejo General del IFE analice y resuelva las solicitudes de las organizaciones que solicitaron registro, así como los documentos que acrediten que se cumplieron los requisitos del Cofipe, que se mencionan en párrafos anteriores. Hay que señalar que en agosto de 2013, 12 de las 42 organizaciones en proceso de formar un partido desistieron en su intento.

No todos los partidos que se constituyen conservan el registro. Entre 1990 y 2012, 19 partidos perdieron su registro por no obtener el mínimo de votación necesaria. Tres de ellos participaron en varias elecciones antes del periodo de estudio, pero perdieron su registro entre 1990 y 2012 y no intentaron o no lograron recuperarlo. Dieciséis de los 19 partidos consiguieron su registro en ese periodo y lo perdieron después de participar en sus primeras elecciones; solamente uno de ellos logró participar en dos elecciones: el Partido Socialdemócrata. La gráfica 2 muestra los porcentajes de votación que obtuvieron estos partidos.

Gráfica 2. Votación de partidos que perdieron registro, 1990-2012

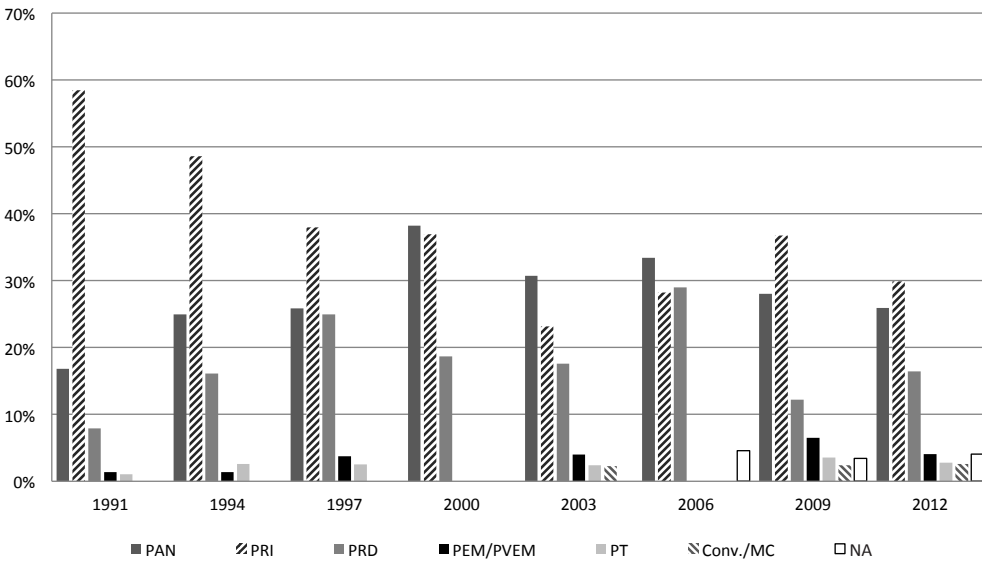


PDM = Partido Demócrata Mexicano; PRT = Partido Revolucionario de los Trabajadores; PT = Partido del Trabajo; PEM = Partido Ecologista de México; PPS = Partido Popular Socialista; PARM = Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PC = Partido Cardenista; PCD = Partido Centro Democrático; PDS = Partido Democracia Social; PSN = Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS = Partido Alianza Social; PLM = Partido Liberal Mexicano; PSD = Partido Socialdemócrata.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s.f. c).

Aunque se observa que algunos de estos partidos perdieron el registro y volvieron a constituirse (PDM, PT, PPS, PCD y PSD), la mayoría lo volvió a perder. Los datos muestran que sólo 7 de los 19 partidos consiguieron más de 1% de la votación nacional, que es el umbral mínimo permitido en la normatividad electoral. La votación de los partidos que se mantienen hasta 2013 puede dividirse en dos grupos. Por un lado, hasta tres partidos se mantienen por encima de 10% de la votación desde 1994 (PAN, PRI y PRD). Por otro, existen partidos pequeños que hasta 2013 se mantienen entre 2 y 6% de la votación (véase gráfica 3). Algunos de estos partidos pequeños perdieron su registro —el PEM y el PT, por ejemplo— aunque después lo recuperaron.

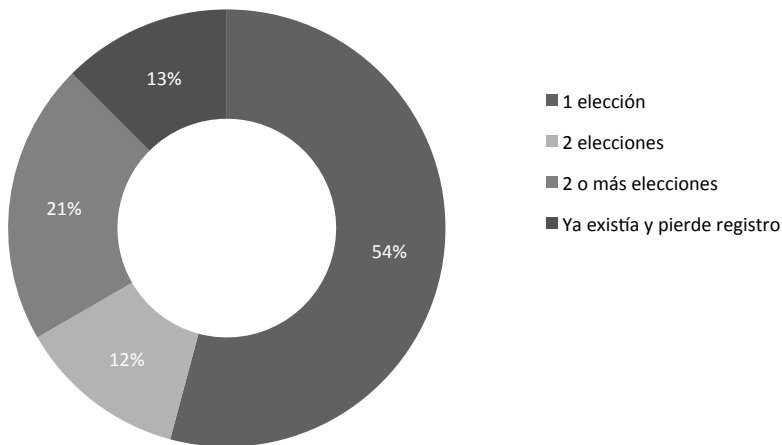
Gráfica 3. Votación de partidos con registro en 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de consulta de estadística de elecciones federales 2011-2012 (IFE 2012).

Es importante mencionar que sólo 26% de los partidos creados entre 1989 y 2012 conservan su registro —PRD, PT, Convergencia/MC, PVEM y Nueva Alianza, se incluye 1989 para contabilizar al PRD—. La mayor parte de los partidos perdió su registro en su primera participación en elecciones (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Duración de partidos creados desde 1989



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s.f. d).

La gráfica anterior muestra que 13% de los partidos que ya tenía registro antes de 1990 lo perdió entre 1990 y 2012, 87% restante se creó en este periodo. Del total de partidos formados entre 1990 y 2012, 13 (54%) perdieron su registro después de participar en su primera elección, 3 (12%) lograron participar en 2 elecciones antes de perder su registro y (21%) sobrevivieron más de 2 elecciones. En total, 14 partidos creados entre 1989 y 2012 perdieron su registro en este periodo, mientras que 5 aún lo conservan.

Número efectivo de partidos políticos en México (1990-2012)

No sólo es importante contabilizar el número de partidos que se formaron en México, sino considerar aquellos que tienen una representación real en el Congreso de la Unión.

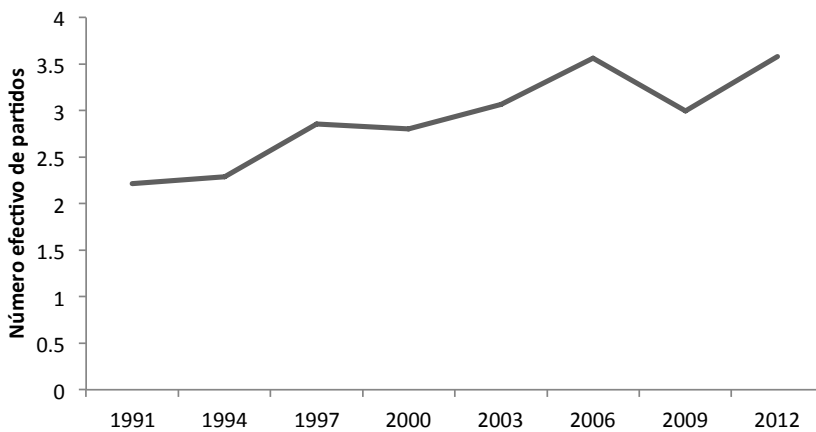
México tiene un sistema de partidos institucionalizado con un número reducido que varía poco en el tiempo.² En 2013 había 7 con representación nacional registrados ante el IFE, 3 de ellos concentran las preferencias electorales de la mayoría de los ciudadanos (PAN, PRI y PRD). Estos partidos fueron creados antes de 1990 y seguían vigentes en 2013. De los partidos restantes, dos se fundaron en 1991 (PT y PVEM), uno más en 1999 (Convergencia, después cambió de nombre a Movimiento Ciudadano) y uno último en 2005 (Partido Nueva Alianza).

Es fundamental tener una medida de los partidos que realmente inciden en la vida pública del país, no sólo contabilizar el total de partidos registrados, ya que esto permite dimensionar la importancia que tienen las reglas de formación de partidos en el número de actores relevantes en el debate público del país. Una medida adecuada es el número efectivo de partidos, que sirve para saber cuántos participan de manera significativa en el proceso legislativo, ya que permite medir la fuerza de los partidos dentro del Congreso (Laakso y Taagepera 1979). Este índice otorga mayor valor a los partidos grandes que a los

² Manwaring y Scully (1995, 66-8) sostienen que un sistema de partidos institucionalizado implica: estabilidad en la competencia entre partidos, partidos con raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna y la existencia de organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.

pequeños, por lo que resulta siempre un número inferior al total de partidos que tienen legisladores en el Congreso. Por ejemplo, un número efectivo de partidos de 3 en un congreso con 7 partidos, significa que aunque hay 7 partidos con representación, sólo 3 tienen una participación significativa. En el caso mexicano, el número efectivo de partidos aumentó, en 1991 era de 2.2 partidos y pasó a 3.5 en 2012 (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Número efectivo de partidos en diputados



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (2012).

Financiamiento público de partidos políticos nuevos

En México existe un sistema mixto de financiamiento a los partidos políticos en el que predominan los recursos públicos. Éstos se reparten 30% de forma equitativa y 70% con respecto al porcentaje de votación obtenido en la elección federal anterior.

Como los partidos nuevos no tienen un porcentaje de votación previo que les dé acceso a 70% de las prerrogativas, reciben recursos del financiamiento que se reparte equitativamente entre todos los partidos con registro (30% del financiamiento para actividades ordinarias). Los partidos nuevos también pueden recurrir al financiamiento privado, siempre que no exceda al público.

Esta normatividad limita la proliferación de partidos nuevos. Por un lado, otorga recursos públicos, que resultan insuficientes para competir

contra partidos que cuentan con más recursos. Además, las posibilidades de los partidos nuevos para adquirir recursos privados están limitadas, ya que no pueden conseguir financiamiento privado que supere al público. En este sentido, los recursos públicos de un partido nuevo dependen del número de partidos con registro, por lo que entre más se formen en un mismo año, menos recursos obtendrá cada uno. El cuadro 2 detalla el financiamiento público recibido por los partidos de nueva creación entre 1994 y 2009.

Cuadro 2. Financiamiento público a partidos nuevos, 1994-2006^A

Partido	1994	2000	2003	2006
PT (1994) ^B	4,240,615.42 {2.80} ^C	--	--	--
Convergencia (1999) ^B	--	49,722,038.69 {1.64} ^C	--	--
PSN (1998) ^B	--	53,677,527.65 {1.77} ^C	--	--
PAS (1998) ^B	--	48,493,609.19 {1.60} ^C	--	--
PARM (1999) ^B	--	40,894,309.86 {1.35} ^C	--	--
PCD (1999) ^B	--	42,091,551.34 {1.39} ^C	--	--
PDS (1999) ^B	--	41,952,852.89 {1.38} ^C	--	--
México posible (2002) ^B	--	--	71,595,860.38 {1.67} ^C	--
PLM (2002) ^B	--	--	72,295,495.77 {1.69} ^C	--
Fuerza ciudadana (2002) ^B	--	--	70,115,109.25 {1.64} ^C	--
Partido Nueva Alianza (2005) ^B	--	--	--	75,780,927.92 {1.97} ^C
Alternativa Socialdemócrata (2005) ^B	--	--	--	73,963,607.99 {1.93} ^C

^A Porcentaje con respecto al total del financiamiento público a los partidos (pesos constantes de 2013).

^B Entre paréntesis () se encuentra el año en que el partido obtuvo su registro.

^C Entre corchetes {} se encuentra el porcentaje del financiamiento público que representan los recursos del partido nuevo.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (2012).

Reglas de formación de partidos en perspectiva comparada

El objetivo de este apartado es contrastar las diferencias y semejanzas en varios países, así como vislumbrar alternativas para el modelo mexicano. La comparación que se propone es principalmente con respecto a regímenes presidenciales porque el sistema de partidos depende de varios factores además de las reglas para su formación, aunque en el análisis se incluyen algunos regímenes parlamentarios. Los países que se comparan son: Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Ecuador, España, Francia, Guatemala, Italia, México, Perú, Reino Unido, Uruguay y Venezuela.

El primer patrón que sobresale es que sólo Canadá, Italia y Guatemala no exigen que el registro o constitución de un partido se haga mediante un acta constitutiva o su equivalente. También se observan variantes en los requisitos de cada país para formar un partido político. El cuadro 3 muestra las semejanzas y diferencias más significativas.

**Cuadro 3. Requisitos de formación
de partidos en el mundo, 2012**

País	Estatutos o reglamento interno	Afiliados como porcentaje del padrón electoral (%)	Afiliados como porcentaje de la última votación nacional (%)	Representación territorial	Realización de consejos o juntas internas
Alemania	✓	--	--	No	No
Argentina	✓	4	--	Sí (5 o más de los de 24 distritos nacionales)	No
Bolivia	✓	--	2	No	No
Canadá	X	250 electores	--	No	No
Chile	✓	--	0.5	Sí (8 regiones o 3 contiguas de las 15 totales)	No
Ecuador	✓	1.5	--	Sí (50% de las provincias del país)	No

Continuación.

País	Estatutos o reglamento interno	Afiliados como porcentaje del padrón electoral (%)	Afiliados como porcentaje de la última votación nacional (%)	Representación territorial	Realización de consejos o juntas internas
España	✓	Sin especificar		No (pero debe inscribir tantos partidos como provincias y regiones pretende englobar)	No
Francia	X	Sin especificar		Sin especificar	No
Guatemala	X	0.3	--	No	No
Italia	X	No se establecen		No	No
México	✓	0.26	--	Sí (20 de 32 entidades)	Sí
Perú	✓	--	1	Sí (1/3 de las entidades del país)	No
Reino Unido	✓	Al menos dos como dirigentes del partido		El partido debe tener registro en cada área en la que quiera competir (Gran Bretaña, Escocia, Parlamento Europeo)	No
Uruguay	✓	0.5	--	No	No
Venezuela	✓	0.5	--	Sí (12 de 23 entidades)	No

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes o códigos electorales de cada país.

En la mayoría de estos países se exige la afiliación de cierto porcentaje del padrón electoral o de la votación nacional anterior para registrar a un partido político. De los países en los que este requisito se toma con respecto al padrón electoral (Argentina, Ecuador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela), México es en el que menor porcentaje se necesita para formar un partido, sólo 0.26%; en varios de los países analizados no se exige este requisito (Alemania, España, Francia, Italia o Reino Unido). El caso de Francia es especial, pues sólo se exige un acta constitutiva y la creación de los estatutos internos del partido para obtener el registro.

En México, una vez constituido un partido político, es necesario que obtenga al menos 2% de la votación nacional para conservarlo. A partir de 2014, este umbral aumentó a 3%. Esto no sucede en todos los países analizados: en algunos no existe este requisito, aunque en otros el umbral es superior (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Umbral de votos para conservar registro como partido

País	Umbral mínimo
Alemania	No hay umbral mínimo de votos, pero puede perder el registro si no participa en las elecciones para Bundestag o para una dieta de Länd
Argentina	2% de la votación en dos elecciones nacionales consecutivas
Bolivia	3% de los votos válidos en la última elección
Canadá	Postular un candidato para las elecciones generales
Chile	5% de la votación en al menos ocho regiones o tres regiones contiguas
Ecuador	4% de la votación en dos elecciones pluripersonales consecutivas
España	No se considera
Francia	No se considera
Guatemala	5% de la votación en elección nacional
Italia	No se considera, salvo que la autoridad judicial tenga motivos para disolver el partido
México	2% de la votación nacional
Perú	No se considera
Reino Unido	No se considera
Uruguay	No se considera
Venezuela	No se considera

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes o códigos electorales federales de cada país.

Hasta 2012, México y Argentina exigían 2% de la votación para conservar el registro. Este umbral es el más bajo entre los países analizados

que cuentan con uno. Por el contrario, Chile y Guatemala tienen el umbral más alto: piden 5% de la votación nacional. En contraste, 10 de los 16 países analizados no establecen ningún umbral de votación.

En México se establecía un umbral bajo de afiliados para formar un partido (0.26%) comparado con otros países que establecen este requisito. Sin embargo, en varios países ni siquiera existe este requerimiento; en algunos los requisitos son mínimos: simplemente manifestar la intención de constituir un partido, llenar las formas legales y nombrar representantes del partido. Por el contrario, en México hay requisitos que no existen en los demás países analizados: realizar consejos o juntas internas, incluso el requisito de representación territorial resulta alto comparado con el de otros países como Venezuela, Perú o Ecuador.

Es importante analizar el tipo de financiamiento a partidos, pues entre más difícil sea obtener financiamiento para las actividades partidistas, mayores serán las dificultades para mantenerlo. Entre los países analizados se encontraron tres tipos de modelos de financiamiento: público, privado o mixto. Dentro de estas categorías también hay diferencias, sobre todo en las actividades partidistas que cubren. Éstas pueden variar entre financiamiento para actividades ordinarias de los partidos, para campañas políticas o para ambas (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Tipo de financiamiento de los partidos políticos, 2012

País	Tipo de financiamiento			Cobertura del financiamiento		
	Público	Privado	Mixto	Campaña y actividades ordinarias	Sólo campaña	Sólo actividades ordinarias
Argentina	--	--	X	X	--	--
Bolivia	--	X	--	X	--	--
Canadá	--	--	X	X	--	--
Chile	--	--	X	--	X	--
Ecuador	--	--	X	X	--	--
España	--	--	X	X	--	--

Continuación.

País	Tipo de financiamiento			Cobertura del financiamiento		
	Público	Privado	Mixto	Campaña y actividades ordinarias	Sólo campaña	Sólo actividades ordinarias
Francia	--	--	X	X	--	--
Guatemala	--	--	X	X	--	--
Italia	--	--	X	X	--	--
México	--	--	X	X	--	--
Perú	--	--	X	--	--	--
Reino Unido	--	--	X	X	--	--
Uruguay	X	--	--	--	X	--
Venezuela	--	--	X	X	--	--

Fuente: Gutiérrez y Zovatto (2011).

Se observa que la mayoría de los países analizados tiene un sistema de financiamiento de partidos mixto (público y privado). Uruguay es el único con una prohibición expresa al financiamiento privado. Independientemente del tipo de financiamiento, la mayoría de los países permite que los recursos sirvan para cubrir los gastos de las actividades ordinarias y de las campañas de los partidos. Chile y Uruguay restringen estos recursos sólo para la campaña, mientras que en Perú sólo se pueden financiar las actividades ordinarias con los recursos públicos; durante las campañas cada partido depende de los recursos privados que pueda conseguir.

Las reglas de formación y financiamiento de partidos políticos en los países analizados facilitan o desincentivan la creación de nuevos partidos. Para observar esta relación hay que comparar el número de partidos en cada país. Cuidando los criterios de medición, se compara sólo el número de partidos políticos que tienen representación en la Cámara baja de su país.

Cuadro 6. Partidos con representación en la Cámara baja, 2012

	Número de partidos en 2012	Creados entre 1990-2012	Porcentaje (%) de partidos creados desde 1990
Alemania	7	3	43
Argentina	34	23	68
Bolivia	4	4	100
Canadá	5	2	40
Chile	9	3	33
Ecuador	12	7	58
España	7	1	14
Francia	15	10	67
Guatemala	15	13	87
Italia	10	10	100
México	7	4	57
Perú	9	7	78
Reino Unido	7	0	--
Uruguay	3	0	--
Venezuela	17	12	71

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes o códigos electorales de cada país.

Los datos presentados en el cuadro 6 sugieren que en 2012 México tenía un número bastante reducido de partidos. Con respecto a los países analizados, es el sexto con menor número de partidos (7) y el noveno con el menor porcentaje de partidos nuevos (solamente entran en esta categoría aquéllos formados entre 1990 y 2012). Hay que mencionar que varios de los países latinoamericanos tuvieron cambios de régimen durante las décadas de 1980 y 1990, así como cambios en el

sistema electoral del país. Es probable que esto explique la proliferación de partidos nuevos en el periodo de estudio.

De esta comparación resalta que en México el sistema de partidos es bastante estable, tanto por su sistema de financiamiento como por los requisitos para conservar el registro. Estas dos condiciones podrían explicar que en 2012 el sistema de partidos tuviera un número reducido, similar al que presentan democracias consolidadas, como Alemania y el Reino Unido.

Durante los últimos 20 años, la normatividad de formación de partidos evitó que sobrevivieran partidos con poca representación. Sin embargo, se mantienen estándares accesibles para que un grupo de ciudadanos organizados pueda formar un partido. Por ejemplo, el sistema de financiamiento público facilita el acceso a recursos para partidos nuevos. Aunque estos recursos pueden ser insuficientes para competir con los tres partidos principales (PRI, PAN y PRD), son suficientes para mantener las operaciones de campaña del partido.

Conclusiones

Los datos muestran que en México existen altas barreras a la entrada para las organizaciones que buscan convertirse en un partido político, pero una vez que logran su objetivo son esas mismas barreras las que les brindan protección y facilitan su supervivencia.

Al evaluar la utilidad de las leyes de formación de partidos, vale la pena identificar los motivos que llevan a una organización a buscar su registro como partido en un contexto en el que los partidos nuevos difícilmente sobreviven más de un ciclo electoral. Como se mencionó, en 2013 el total de notificaciones de intención de formar un partido político fue superior al registrado en las dos décadas anteriores, aun cuando desde 2005 no se ha otorgado el registro como partido a ninguna asociación. Es posible adelantar lo que señalan los datos: un partido político puede ser un buen negocio, siempre y cuando logre conservar el registro por más de un ciclo electoral. En este sentido, las reglas electorales para formar coaliciones y contabilizar los votos de cada partido se vuelven relevantes para la supervivencia de los partidos nuevos.

Hay que recordar que las coaliciones partidistas cobraron relevancia después de las elecciones de 2000, cuando el PAN y el PVEM presentaron

al mismo candidato presidencial. Después de esto, la modalidad de coalición fue útil para los partidos recién formados, que se coaligaban con partidos grandes para favorecerse de sus votos y superar el umbral de 2% de la votación. La reforma al Cofipe de 2003 prohibió a los partidos recién formados coaligarse en la primera elección federal próxima a su registro. Posteriormente, la reforma de 2007 estableció nuevas reglas para las coaliciones: determinó que se contabilizaran por separado los votos de cada partido. Esto incentiva a los partidos nuevos y a los pequeños a buscar al menos 2% de la votación nacional y, a partir de 2014, tendrán que alcanzar al menos 3%.

La reforma en materia de coaliciones puede ser una explicación parcial de por qué disminuyó el número de solicitudes de las organizaciones para formar partidos políticos (salvo en 2013): desde 2003 los partidos nuevos perdieron los beneficios que les traían las coaliciones con partidos grandes en la primera elección. Esto incrementa los costos en que debe incurrir un partido recién formado para conservar su registro y desincentiva a los actores a solicitar su conformación como partido. Sin embargo, no quedan claros los motivos que llevaron a 52 organizaciones a buscar la obtención de su registro como partidos políticos en 2013, pero se intuye que esto se debió a que no habrá otra oportunidad para conseguir registro como partido sino hasta 2018. El cuadro siguiente muestra la evolución de la reglamentación en materia de coaliciones.

Cuadro 7. Regulación de coaliciones electorales, 1990-2007

	Cargos en los que se pueden coaligar los partidos	Término de la coalición	Efectos	Conteo de votos	Particularidades
1990	Presidente, diputados (mayorías relativa y simple) y senadores (mayoría simple)	Inmediato después de las elecciones	Coalición participa con emblema y colores de uno de los partidos o el formado con los de los partidos coaligados	Conjunto, los partidos acuerdan cómo se distribuirán los votos obtenidos	--

Continuación.

	Cargos en los que se pueden coaligar los partidos	Término de la coalición	Efectos	Conteo de votos	Particularidades
1993	Presidente, diputados (mayorías relativa y simple) y senadores (mayoría simple)	Inmediato después de las elecciones	Coalición participa con emblema y colores de uno de los partidos o el formado con los de los partidos coaligados	Conjunto, los partidos acuerdan cómo se distribuirán los votos obtenidos	Los partidos acuerdan competir con los documentos básicos de uno de los partidos
1996	Presidente, diputados (mayorías relativa y simple) y senadores (mayorías relativa y simple)	Inmediato después de las elecciones	Coalición participa con emblema y colores de uno de los partidos o el formado con los de los partidos coaligados	Conjunto, los partidos acuerdan cómo se distribuirán los votos obtenidos	Se permite la coalición para postular senadores de mayoría relativa (único puesto que se había reservado). Se establecieron requisitos más exigentes para las coaliciones
2003	Presidente, diputados (mayorías relativa y simple) y senadores (mayorías relativa y simple)	Inmediato después de las elecciones	Coalición participa con emblema y colores de uno de los partidos o el formado con los de los partidos coaligados	Conjunto, los partidos acuerdan cómo se distribuirán los votos obtenidos	Se prohíbe coaligarse en la primera elección después de que el partido haya obtenido su registro
2007	Presidente, diputados (mayorías relativa y simple) y senadores (mayorías relativa y simple)	Inmediato después de las elecciones	Cada partido participa con su emblema y colores y ocupa su lugar en la boleta electoral	Por partido	Cada partido conserva su representación ante los órganos electorales

Fuente: Olvera (2008, 83-110).

Fuentes consultadas

- Barquín Álvarez, Manuel. 2011. “La regulación del registro de partidos (El control del acceso al sistema electoral)”. En *Boletín mexicano de Derecho Comparado* 86 (mayo-agosto). Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art2.htm> (consultada el 9 de agosto de 2013).
- Brewer-Carías, Allan R. 2008. Regulación de los partidos políticos en Venezuela. En *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, coord. Daniel Zovatto, 893-937. México: UNAM/Fundación IDEA. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2144> (consultada el 18 de febrero de 2014).
- CEA. Canada Elections Act. 2012. Canadá. Disponible en <http://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/sc-2000-c-9/latest/sc-2000-c-9.html> (consultada el 07 de agosto de 2014).
- Chuayffet Chemor, Emilio. 2002. “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos”. En *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, coord. María del Pilar Hernández, 35-50. México: UNAM.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm> (consultada el 20 de mayo de 2013).
- . 2009. México: Cámara de Diputados.
- Comisión Electoral de Reino Unido. 2011. *Process for registering a political party*. Disponible en http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/107697/sp-application-rp.pdf (consultada el 18 de junio de 2013).
- Congreso Nacional de Bolivia. 1999. Ley de partidos políticos. Ley núm. 1983 del 25 de junio de 1999. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Bolivia/Leyes/Ley1983.pdf> (consultada el 17 de junio de 2013).
- Corte Electoral de Uruguay. 2012. Circular N° 8894. Disponible en <file:///C:/Users/Ludwig%20van/Downloads/CIRCULAR+8894.pdf> (consultada el 13 de mayo de 2013).

- Deutscher Bundestag. 2010. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (consultada el 17 de junio de 2013).
- Díaz Sánchez, Héctor Javier. "El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007". *Sufragio* 1 (julio-noviembre 2008): 107-19.
- Duverger, Maurice. 2000. *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Flores Andrade, Amanda. 2005. "Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas en México". *Reflexión política* 13 (junio): 134-53.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hurtado, Javier y Alberto Arellanos Ríos. 2012. "Las agrupaciones políticas nacionales (APN) y el registro condicionado de los partidos en México". *Política y Gobierno* 2 (semestre II): 313-42.
- IFE. Instituto Federal Electoral (s. f.a). Financiamiento de partidos políticos. Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/> (consultada el 20 de mayo de 2013).
- (s.f. b). Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2013. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-Bv2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/financiamientopublico1997-2014.pdf> (consultada el 15 de agosto de 2013).
- (s.f. c). Histórico sobre pérdida de registro. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_sobre_perdida_de_registro/ (consultada el 15 de agosto de 2013).
- (s.f. d). Partidos políticos nacionales que perdieron su registro en el periodo 1991-2010. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_sobre_perdida_de_registro/ (consultada el 20 de mayo de 2013).
- . 2012. Sistema de consulta de estadística de elecciones federales 2011-2012. Atlas de resultados electorales federales 1991-2012. Disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#> (consultada el 15 de agosto de 2013).

- Jefatura del Estado Español. 2002. *Ley orgánica 6/2002, de 27 junio, de Partidos Políticos*. Disponible en http://es.wikisource.org/wiki/Ley_Org%C3%A1nica_6/2002,_de_27_de_junio,_de_Partidos_Pol%C3%ADticos (consultada el 17 de junio de 2013).
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "The 'Effective' Number of Parties: a Measure with Application to Europe". En *Comparative Political Studies* 12 (abril): 3-27.
- Lago, Ignacio y Ferrán Martínez. 2010. "Why New Parties?" *Party Politics* 17 (junio): 3-20.
- Larrosa, Manuel y Yanelly Guerra. 2005. "El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?". *Polis* 2: 233-276.
- Ley 18.485. Ley de Partidos. 2009. Uruguay: Parlamento de Uruguay.
- Ley 23.298. Ley Orgánica de los Partidos Políticos. 2011. Argentina. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/23298%20part%20pol%C3%ADt%20a%2015-4-2011.pdf> (consultada el 07 de agosto de 2014).
- LEPP. Ley Electoral y de Partidos Políticos. 2007. Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala.
- LFRA. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. 2010. Alemania. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (consultada el 07 de agosto de 2014).
- LOCPP. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. 2012. Chile: Congreso Nacional de Chile.
- LPP. Ley de Partidos Políticos. 1999. Bolivia. Disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BO/leyes-electorales/Ley%201983%20Organica%20de%20partidos%20politicos%20%281999%29.pdf/at_download/file (consultada el 07 de agosto de 2014).
- LPP. Ley de Partidos Políticos. 2003. Perú: Congreso de la República del Perú.
- LPPRPM. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. 2010. Venezuela: Consejo Nacional Electoral.
- LOPP. Ley Orgánica de Partidos Políticos. 2002. España: Cortes Generales.

- LOPP. Ley Orgánica de Partidos Políticos. 2011. Ecuador: Asamblea Nacional República del Ecuador.
- Mainwaring, Scott y Tomothy R. Scully. 1995. "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 2, 63-101.
- Mirón Lince, Rosa María. 2013. "La regulación partidista en México. Pertinencia, propósitos y contenidos mínimos para un ley de partidos". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 3 (enero-febrero): 399-429.
- Olvera Acevedo, Alejandro. 2008. "El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal". *Quid Juris* 3, vol. 7 (diciembre): 83-110.
- Orozco Henríquez, José de Jesús y Carlos Vargas Baca. 2008. "Regulación jurídica de los partidos políticos en México". En *Regulación jurídica de los partidos en América Latina* coord. Daniel Zovatto, 579-639. México: UNAM/Fundación IDEA.
- Parlamento Francés. 2011. *Partis et Mouvements Politiques*. Disponible en <http://www.france-politique.fr/partis-politiques.htm> (consultada el 15 de mayo de 2013).
- Riker, William H. "The Number of Political Parties: a Reexamination of Duverger's Law", *Comparative Politics* 3: (octubre): 115-25.
- Rivera, Germán. 2012. *Legislación comparada sobre regulación de partidos en América Latina*. San Salvador: Fundaungo/Flacso/Funde/UCA/Utec.
- Tavits, Margit. 2006. "Party System Change. Testing a Model of New Party Entry". *Party Politics* 12 (enero): 99-119.
- Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. 2007. *Ley electoral y de partidos políticos*. Disponible en [http://wikiguate.com.gt/wiki/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Pol%C3%ADticos_\(documento\)](http://wikiguate.com.gt/wiki/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Pol%C3%ADticos_(documento)) (consultada el 13 de mayo de 2013).
- Zovatto, Daniel. 2008. "Regulación jurídica de los partidos en América Latina. Lectura regional comparada". En *Reforma a los partidos políticos en Chile*, eds. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, 159-187. Santiago: PNUD/CEP/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Cieplan.

Métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular en México (1994-2012)

J. Esteban Manteca Melgarejo

Hallazgos principales

- 1) Con la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000 y la gradual democratización del sistema electoral en México, tanto en los estados como en el ámbito nacional, los partidos políticos optaron por métodos cada vez más incluyentes para sus militantes y la ciudadanía, inclusive, para seleccionar a sus candidatos. Esta tendencia fue más evidente en el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuya permanencia en el poder durante siete décadas (1929-2000) fue posible, en buena medida, por el control vertical de los métodos de selección de candidatos desde la presidencia de la República.
- 2) Pese a lo anterior, de 2000 a 2012, la tendencia tanto en el PRI como en los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) fue en sentido contrario de lo que se observó en los primeros años de la alternancia. A pesar de contar con estatutos relativamente incluyentes de sus militantes e incluso de la ciudadanía, los tres principales partidos optaron por negociar la mayoría de las candidaturas entre sus dirigentes y los principales grupos en sus filas. Esta decisión es más evidente en el caso de las candidaturas para gobernador, diputados federales y senadores, que preponderantemente son definidas mediante negociaciones internas.
- 3) A partir del incremento de la competencia electoral en el ámbito nacional en 1988, el PRI, el PAN y el PRD optaron, al menos estatutariamente, por abrir los procesos de selección a sus militantes, incluso a

la ciudadanía. Sin embargo, entre 2003 y 2012, en los hechos, incrementaron su control en la nominación de candidatos.

- 4) De 1929 a 1994, el presidente de la República fue responsable de seleccionar a los candidatos que lo sucederían. En las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, el PRI seleccionó a sus candidatos mediante elecciones internas abiertas a la ciudadanía. En 2012, sin embargo, la negociación entre distintos sectores, confederaciones y grupos derivó en el registro de un candidato de unidad.
- 5) En el caso del PAN, los métodos para seleccionar a los candidatos a la presidencia en 1994, 2006 y 2012 involucraron la participación activa de los militantes.
- 6) En el caso del PRD, seleccionó a sus candidatos en 1994 y 2000 en convenciones internas y mediante negociaciones entre las principales facciones. En 2006, el candidato fue seleccionado mediante una negociación interna, sin necesidad de recurrir a una convención. En la elección de 2012 se optó por el levantamiento de tres encuestas nacionales. El PRD es el partido con los estatutos más incluyentes para la participación de la ciudadanía. Sin embargo, en los hechos, el consejo político nacional nombra a la mayoría de los candidatos a gobernador, diputados y senadores.
- 7) En el caso del PRI, los gobernadores y las dirigencias nacionales y locales influyen en la definición de candidatos a gobernador, diputados y senadores. La figura más recurrida desde 2000 es la candidatura de unidad. Los militantes no tienen oportunidad de participar en estos procesos.
- 8) A pesar de que los estatutos del PAN muestran un alto grado de inclusión de los militantes, sus líderes continúan influyendo en la definición de candidatos a gobernador, diputados y senadores.
- 9) A diferencia de otros países de América Latina, en México no existe una obligación legal para que los partidos adopten métodos de selección de candidatos abiertos a su militancia o de la ciudadanía.
- 10) Ante la generalidad relativa a la selección de candidatos que se incluye en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) hizo uso directo de su atribución para sentar jurisprudencia y asumió un rol más activo en la protección de los derechos de los

militantes en lo que respecta a los procesos internos de selección de candidatos.

- 11) El número de casos de violaciones a derechos político-electorales aumentó de manera constante de 2003 a 2013, con incrementos significativos durante los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, y presentó un *boom* durante el proceso electoral federal 2011-2012.
- 12) Las 58,899 denuncias presentadas durante el proceso electoral federal 2011-2012 representan un aumento de más de 3,000% con respecto al de 2008-2009 y de más de 17,000% comparado con el de 2005-2006.
- 13) De hecho, entre 1996 y el 9 de agosto de 2013, el TEPJF resolvió 100,492 casos relacionados con juicios para la protección de los derechos político-electorales (JDC), que en conjunto representan 81% de todos los resueltos durante este periodo.

Introducción

Los partidos tienen un amplio abanico de opciones para seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular. Pueden hacerlo como resultado de un “dedazo” de sus líderes, mediante la designación por consenso entre los grupos de poder del partido, por medio de consultas a las bases de militantes, o incluso mediante elecciones abiertas a toda la ciudadanía.

Los motivos para adoptar un método y no otro son múltiples; los partidos pueden elegir uno que sea más incluyente de su militancia (e incluso de la ciudadanía) en los lugares donde tienen mayor raigambre popular (Bruhn 2013), o para posicionar a sus candidatos en la opinión pública en sitios donde no cuentan con una base amplia (Carey y Polga-Hecimovich 2006, 530-43). También pueden optar por un método excluyente a fin de evitar conflictos internos, o precisamente por la razón contraria: abrir las elecciones internas a la militancia o a la ciudadanía para evitar mayores enfrentamientos entre sus distintas facciones (Bruhn 2013) (Freidenberg 2013).

En México, los partidos han utilizado casi todos los métodos conocidos para seleccionar a sus candidatos, como designación directa de un líder, negociación entre élites, convención de delegados, elección interna abierta a militancia y elección interna abierta a la ciudadanía. Desde el incremento de la competencia electoral en el ámbito nacional en 1988 optaron, al menos estatutariamente, por abrir los procesos a sus militantes, e incluso, a la ciudadanía. Sin embargo, entre 2003 y 2012, en los hechos, los partidos incrementaron su control en la nominación de candidatos (Martínez 2013, 67-88).

Este capítulo está conformado de la siguiente manera: en primer lugar, se discuten los distintos métodos de selección a los que pueden recurrir los partidos. En segundo lugar, se analizan los métodos de selección utilizados de 1994 a 2012 por el PAN, PRI y PRD, con particular atención en la selección de candidatos presidenciales y para gobernador. En tercer lugar, se aborda la legislación electoral relacionada con la selección de candidatos y el papel que juega el TEPJF en la defensa de los derechos de los militantes. Finalmente, se plantean algunas hipótesis acerca de la variación de los métodos para seleccionar candidatos e incrementar el control de los partidos en estos procesos.

Métodos de selección de candidatos

La selección de candidatos a cargos de elección popular puede analizarse a partir de un continuo que mide qué tan incluyente es en relación con la participación de los militantes y la ciudadanía. De acuerdo con Hazan y Rahat (2006), el método más incluyente es una selección primaria abierta a toda la ciudadanía. El segundo es una selección primaria cerrada a los militantes del partido. En tercer lugar aparece la convención de delegados, que si bien permite la participación de los militantes, es un método indirecto en el que una fracción del total de la militancia es responsable de seleccionar a los candidatos. En último lugar está la nominación directa por parte de los líderes del partido.

Esta tipología es muy útil para los partidos y abarca casi todas las alternativas que tienen. Sin embargo, para entender el caso mexicano hacen falta algunas distinciones. Es importante agregar por lo menos

tres métodos utilizados ampliamente en México: 1) la encuesta representativa de toda la ciudadanía, 2) la encuesta representativa de los militantes y 3) el “dedazo” (Langston 2006, 143-59).

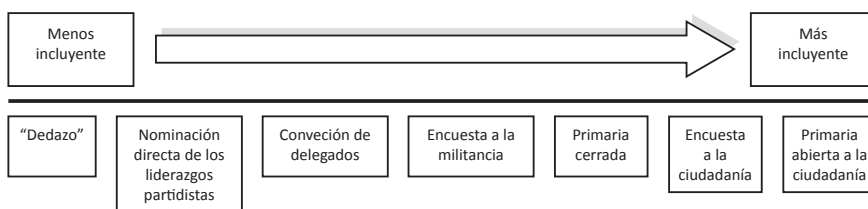
En el estudio más detallado de los métodos para seleccionar candidatos en México, Steven Wuhs (2008) incluyó una especificación adicional al separar el nombramiento de las dirigencias partidistas en dos (élites locales y élites nacionales); consideró que era más incluyente que los candidatos locales fueran seleccionados por las élites locales. La lógica de Wuhs era que las dirigencias locales fueran más cercanas a la ciudadanía que las dirigencias nacionales. Asimismo, dividió las convenciones de los partidos a partir del umbral mínimo de participación.

La escala de Wuhs se basó exclusivamente en los estatutos de los partidos. Partió de un continuo de ocho niveles de inclusión, de menor a mayor:

- 1) “Dedazo”.
- 2) Decisión de la élite del partido.
- 3) Decisión del partido local.
- 4) Convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación.
- 5) Convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación.
- 6) Elección primaria cerrada a militantes.
- 7) Elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso serían adherentes y militantes, por ejemplo).
- 8) Elección primaria abierta a toda la ciudadanía.

En algunas ocasiones, los partidos sólo permiten convenciones con múltiples restricciones para participar, mientras que en otras, los límites son mucho menores. Wuhs, sin embargo, omitió un método que se puso en boga después de la publicación de su estudio: las encuestas. En este capítulo se propone una nueva escala que, basada en Wuhs, Langston y Hazan y Rahat, incluye todos los métodos empleados en México. Es una escala que va del 1 al 9 en materia de inclusión de la ciudadanía, ilustrada en la figura 1, y cada método se detalla en el cuadro 1.

Figura 1. Grado de inclusión de la ciudadanía en la selección de candidatos en México



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Selección de candidatos. México: 1988-2012 (Posición en escala de gráfica 1 en paréntesis)

Método	Descripción
1) "Dedazo"	Designación de un candidato por decisión exclusiva del presidente de la República, o de un líder único en el partido. No hay diálogo ni negociación. Es la voluntad de un individuo.
1) Nominación directa de los líderes partidistas 2) Consejo político nacional. 3) Consejo político estatal. 4) Negociación de los distintos liderazgos locales (líderes partidistas) que no necesariamente ocupan un lugar en la dirigencia del partido.	Negociación cerrada a las bases; los líderes del partido nombran directamente a la persona que competirá en las elecciones. Aunque hay negociación, ni los militantes ni el resto de la población tienen voz y voto.
5) Convención de delegados.	Método indirecto de selección de candidatos. Miembros del partido eligen representantes, quienes, a su vez, se presentan en una convención para elegir candidatos (altos costos de entrada), o en la que los miembros con cargos en la dirección del partido o de representación nacional también participan. Otra modalidad es aquella en que los militantes se presentan en la convención y cumplen requisitos tales como el mínimo de años de militancia.
6) Encuesta a militantes.	Una muestra representativa de los militantes da su opinión a una encuestadora contratada por el partido y el candidato con mayor aceptación entre los encuestados obtiene la nominación. Si bien la muestra es representativa, está sujeta a errores estadísticos (mínimos) y no permite que todos los militantes participen, sino aquellos que sean elegidos mediante un procedimiento aleatorio.

Continuación.

Método	Descripción
7) Encuesta a la población.	Mismo principio que la encuesta de militantes, pero abierta a toda la población. Militantes de otros partidos son seleccionados en la muestra de la encuesta, y su opinión tiene el mismo valor que la de los militantes o simpatizantes seleccionados en la muestra estadística.
8) Primaria cerrada a militantes.	Militantes registrados en el partido participan en la nominación de los candidatos. Los votos de los dirigentes partidistas y los de la base militante tienen el mismo valor. Se considera que este método es más incluyente que una encuesta a la población, pues en esta última muchos militantes quedarán fuera de la decisión como resultado del mismo método estadístico.
9) Primaria abierta a la ciudadanía.	Toda la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones del partido y votar por el candidato que desea ver en la boleta en las elecciones generales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Wuhs (2008).

Marco legal de los procesos de selección interna de los partidos políticos

A diferencia de otros países de América Latina, en México no existe una obligación legal para que los partidos adopten métodos de selección de candidatos incluyentes de su militancia o de la ciudadanía (LeDuc 2001; De Luca, Tula y Jones 2002; Gallo 2010). La adopción de estos métodos es una potestad de los partidos. Hasta 2013, el Cofipe regía la vida de los partidos y su relación con las instituciones que los regulaban y auditaban.

Desde 1990, el principal objetivo del Código mencionado fue establecer reglas claras para la competencia electoral. Sin embargo, en sus reglamentaciones sólo se hacían referencias generales a la selección de candidatos, sobre todo lo que se relaciona con sus derechos políticos; de hecho, en ese documento no existía ninguna “regulación expresa, a nivel constitucional y legal, acerca de la democracia interna de los partidos políticos” (García 2008, 121). Este marco regulatorio permaneció

hasta la reforma político-electoral de 2007, cuando se incluyeron en el Cofipe algunas regulaciones relativas a la vida interna de los partidos. Sin embargo, el objetivo de estas modificaciones no fue regular la participación ciudadana o de la militancia, sino las precampañas (fondos, contenido de las campañas, tiempos en medios de comunicación, etcétera). El Código dejó en manos de los partidos la definición de sus métodos de selección de candidatos, e incluso acotó las apelaciones de la militancia al agotamiento de sus recursos internos. Esto redujo la fuerza de los militantes frente a los partidos, pues no garantizó la atención expedita de sus demandas y tampoco aseguró la imparcialidad de los órganos internos responsables de resolverlas.

Hasta 2013, el Cofipe reguló las elecciones internas en una forma vaga y procedimental, con un margen amplio de discrecionalidad para los partidos. No requiere que dichos métodos sean incluyentes de la militancia o la ciudadanía, sino que cumplan con los estándares democráticos y las reglas internas de cada partido. El artículo 211 establece que:

[...] la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político (Cofipe 2008).

La regulación incluye, entonces, el registro ante el IFE del método, los plazos y cargos de elección popular a los que se registren los distintos precandidatos; también el tipo de actividades que pueden realizar los precandidatos durante su campaña interna, el uso de medios de comunicación masiva o la contratación de material proselitista (Cofipe, artículo 211, 2008). Establece también la obligación de cada partido de contar con órganos internos encargados de la supervisión de las precampañas, así como de las posibles apelaciones por parte de los precandidatos (Cofipe, artículo 214, 2008). Sin embargo, no hay regulación que ordene a los partidos elegir un método de selección interna ante otro.

Un vacío legal en cuanto a los métodos de selección interna sucede cuando dos o más partidos participan en una alianza. En estos casos,

la alianza prevalece ante los estatutos de los partidos; por tanto, las dirigencias de éstos pueden pasar por encima de decisiones alcanzadas mediante la participación de la militancia. Las alianzas son responsables de definir el método de selección de su candidato, aunque cada partido debe definir cómo lo nombrará de manera independiente, pero dentro del marco de la alianza. Podría darse el caso, por ejemplo, de que algún partido cuente con un candidato electo mediante un método participativo y que, previamente a su registro ante el instituto electoral, el partido firme una alianza con un candidato distinto.

Juicios para la protección de derechos político-electorales

Ante la generalidad que presenta el Cofipe en torno a la selección de candidatos, el TEPJF hizo uso directo de su atribución para sentar jurisprudencia (artículo 186, IV) y asumió un rol más activo en la protección de los derechos de los militantes respecto de los procesos internos de selección de candidatos (García 2008, 121). A pesar de que la procedencia de los JDC no especifica los procedimientos internos de los partidos, la interpretación del TEPJF se dio en ese sentido, y aceptó como violaciones los hechos denunciados durante la realización de procesos de selección, sin importar si los querellantes son candidatos o simplemente militantes (Gómez 2008, 121).

Itzel Gómez (2008) menciona tres momentos importantes relacionados con este aspecto, los cuales ampliaron el margen de acción del Tribunal Electoral a favor de procesos más incluyentes de la militancia y la ciudadanía. El primero ocurrió en 2000, cuando juzgó que los registros de los candidatos eran impugnables si el procedimiento no se apegó a los estatutos del partido. Este fallo fue en el sentido de garantizar que los estatutos partidistas cumplieran con lo establecido en el Cofipe en cuanto a realizar procedimientos democráticos en la selección de candidatos.

El segundo momento fue delimitar claramente qué constituyen las características democráticas mínimas que deben observar los procesos internos de los partidos. Al respecto, el TEPJF definió que parte de los elementos mínimos incluyen

[...] la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los aliados del partido (García 2008, 121).

Los mínimos democráticos también deben incluir:

La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio (Gómez 2008, 124).

El tercer momento ocurrió en 2003, cuando el TEPJF decidió que proceden los casos

[...] contra los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales *de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos* (García 2008, 124).[§]

Es decir, que una vez que los militantes agoten los mecanismos disponibles en sus propios partidos para impugnar los resultados o características de los procesos internos pueden presentar quejas ante las autoridades electorales.

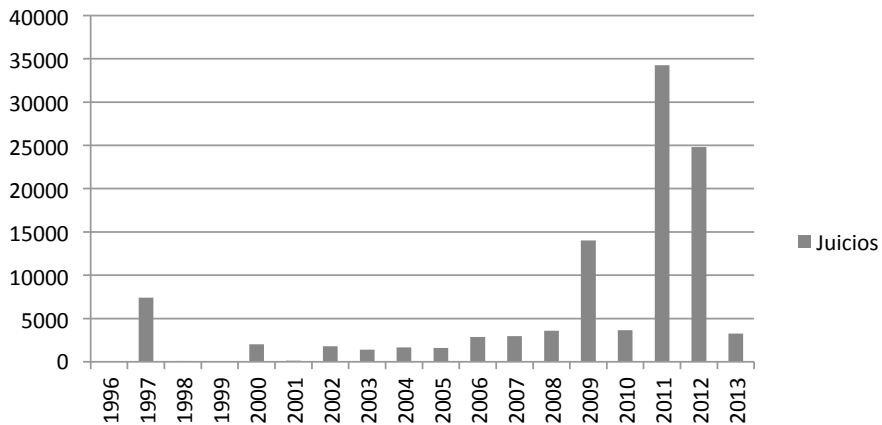
El origen del tercer momento es la decisión del Tribunal Electoral en 2003 de declarar ilegales los estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y de ordenar una nueva redacción para renovar a sus dirigentes nacionales y estatales. El argumento del Tribunal se centró en la falta de participación directa de los militantes en la toma de decisiones y en que la dirigencia nacional podía impedir la celebración de asambleas, aunque contaran con el apoyo de la mayoría.

[§] Énfasis añadido.

El Órgano Jurisdiccional también consideró problemático que la dirigencia del PVEM seleccionara discrecionalmente a los candidatos a puestos de elección popular y que los estatutos no determinaran la duración en el cargo del presidente nacional del partido. Esta decisión abrió la puerta para que los militantes de cualquier partido denunciaran prácticas antidemocráticas en la selección de candidatos y en la renovación de sus dirigencias.

Desde la decisión del TEPJF en torno al PVEM, el número de casos de violaciones a derechos político-electorales aumentó de manera constante, con incrementos significativos durante los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, y alcanzó un *boom* durante el proceso electoral federal 2011-2012. Las 58,899 denuncias presentadas durante este proceso representan un aumento de más de 3,000% con respecto al de 2008-2009 y más de 17,000% con respecto al de 2005-2006. De hecho, entre 1996 y el 9 de agosto de 2013, el Tribunal Electoral resolvió 100,492 relacionados con JDC, que en conjunto representan 81% de todos los que resolvió durante este periodo (véase gráfica 1).

**Gráfica 1. Juicios de derechos políticos.
Tribunal Electoral^A**



^A Datos para 2013 disponibles hasta el 9 de agosto. Las cifras son juicios recibidos y resueltos por las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF.

Fuente: Elaboración propia con datos de García (2008) —de 1996 a 2000— y del TEPJF (2013) —de 2000 a 2013—.

Métodos de selección de candidatos

Candidatos a presidente de la República

Partido Acción Nacional

Históricamente, el PAN tiene condiciones restrictivas en cuanto a la afiliación de sus miembros y su participación en los procesos internos. Sin embargo, desde sus orígenes,

[...] sus líderes y activistas pusieron gran énfasis en la integridad de sus reglas internas —su condición democrática y la manera en que dichos procedimientos demandaban de los militantes devoción hacia el partido— (Wuhs 2013, 193).

El tránsito hacia un partido más incluyente comenzó después de las reformas electorales de 1977 y el distanciamiento de la clase empresarial del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Los empresarios, que antes apoyaban al PAN exclusivamente con dinero para sus campañas, comenzaron a afiliarse al partido. Este grupo consolidó su poder y afianzó su control con los primeros triunfos en las elecciones para gobernador de Baja California, en 1989; Guanajuato, en 1991, y Chihuahua, en 1992.

En las elecciones internas para sus candidatos a la presidencia de la República, Acción Nacional —en contraste con otros partidos— ha sido fiel a sus estatutos. Aunque los métodos de selección de candidatos presidenciales siempre fueron con base en convenciones de delegados, las barreras de participación se redujeron desde 2000.¹ De cualquier manera, los órganos centrales del partido fueron factores importantes en sus decisiones (Reveles 1996, 96).

En las elecciones presidenciales de 1994, 2006 y 2012, los métodos de selección involucraron la participación activa de los militantes.

¹ Las reglas varían por tipo de candidatura. En las elecciones presidenciales, antes de la reforma de 2000 era necesario el voto de tres quintas partes de la convención de delegados (que a su vez eran elegidos en las asambleas locales del partido). Posteriormente, las reglas cambiaron para incluir a más militantes y adherentes, aunque se ha mantenido siempre un carácter más indirecto en la elección.

El primer candidato elegido de esta manera fue Diego Fernández de Cevallos, quien venció en la contienda interna de 1994 a otros tres candidatos. Se realizaron dos debates y, en la convención, Fernández de Cevallos ganó 64.7% de los votos, por 24.6% de Javier Livas y 10.4% de Adalberto Rosas. El cuarto candidato fue Eduardo López, quien declinó a favor del primero. Con dos terceras partes de los delegados, Fernández de Cevallos obtuvo la candidatura (Reveles 1996, 74).

La elección de Vicente Fox en 2000 fue distinta. A diferencia de Fernández de Cevallos, quien arrancó su campaña un año antes de las elecciones, Fox manifestó claramente su intención de competir por la candidatura presidencial años antes. Desde 1997 creó un mecanismo de financiamiento alternativo al partido, los “Amigos de Fox”, que funcionó como un brazo de su campaña tres años antes de que ésta iniciara (Shirk 2000, 25-32). En esta elección, los estatutos llamaban a una elección abierta a militantes y adherentes —figura creada en 1999 y que permitía a nuevos simpatizantes participar en las decisiones internas del partido, con menos derechos y sin los filtros que necesitaba un militante activo—, que después sería confirmada por una convención de delegados. En la elección de 1999 participaron 108,241 votantes en el territorio nacional; Vicente Fox fue el único precandidato (Alarcón y Freidenberg 2007, 741).

En la elección interna de 2005, el país se dividió en tres regiones con el fin de igualar el número de adherentes y militantes. En el proceso participaron 215,000 militantes y 900,000 adherentes (Alarcón y Freidenberg 2007, 746). De este modo, el partido evitaba un cisma entre los panistas tanto de vieja como de reciente afiliación, aunque el número de votantes en cada región fuera distinto, pues la cantidad de militantes del PAN variaba en todo el país.

La elección interna preveía la realización de una segunda vuelta en el caso de que ningún candidato obtuviera 50% del voto total. Se registraron cuatro candidatos: Santiago Creel, exsecretario de Gobernación (2000-2005); Felipe Calderón, expresidente del PAN (1996-1999) y exsecretario de Energía (2003-2004), y Francisco Barrio y Alberto Cárdenas, exgobernadores de Chihuahua (1992-1998) y de Jalisco (1995-2001), respectivamente.

La contienda final se realizó entre Calderón, Cárdenas y Creel, pues Barrio declinó a favor de Calderón. La división de los comicios en

tres etapas distintas fue contraproducente para Creel, ya que pese a contar con el apoyo popular fuera del partido, la militancia percibía que no ganaría en éste, lo que giró las preferencias no sólo internas, sino las de la ciudadanía en su contra. Felipe Calderón fue el candidato del PAN a la presidencia; ganó 24 estados, mientras que Creel sólo 7 y Cárdenas 1. Únicamente votó 30% de los militantes y adherentes.

La elección de 2011 fue similar a la de 2005. Si bien el país no se dividió en tres regiones, en esta ocasión compitieron Josefina Vázquez Mota, exsecretaria de Educación (2006-2009) y Desarrollo Social (2000-2006); Ernesto Cordero, exsecretario de Desarrollo Social (2008-2009) y de Hacienda (2009-2011), y una vez más, Santiago Creel. En una campaña que reveló profundas diferencias internas, en la que sólo militantes y adherentes podían participar, Vázquez Mota ganó más de 225,000 votos (más de 55%) del total. Cordero quedó atrás con 157,000 votos (38%) y Creel apenas consiguió 25,000 votos (6%).

Partido Revolucionario Institucional

Una de las reglas definitorias del PRI y que constituyó uno de los pilares de su prolongado mandato en el ámbito nacional (1929-2000) fue que la selección del candidato presidencial dependía de la voluntad del presidente de la República en turno. El llamado “dedazo”, característico del sistema político del siglo xx, se mantuvo vigente hasta 1994. El presidente hacía nombramientos directos para las candidaturas a gobernador y a sucederlo. Asimismo, podía vetar a cualquier candidato para las listas locales, que eran elaboradas por el secretario de Gobernación o por los liderazgos nacionales o locales del PRI —también nombrados por el presidente de la República— (Langston 2001, 487).

Tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato priista a la presidencia de la República en 1994, Ernesto Zedillo fue elegido presidente con 54% de los votos. Durante su mandato, manifestó que guardaría una “sana distancia” con el partido y que trataría de mantenerse a raya de sus decisiones internas (Hernández Rodríguez 2003, 39-70). La posición de Zedillo restó poder a los liderazgos internos y a las confederaciones del PRI, lo cual generó conflictos que permitieron a varios priistas criticar públicamente el posicionamiento de tecnócratas en el partido. De hecho, en medio de las reformas internas que promovió Zedillo, los grupos más tradicionales del Revolucionario Institucional

(opuestos a los tecnócratas) consiguieron que el candidato a la presidencia en 2000 fuera elegido mediante una elección primaria, abierta a toda la ciudadanía, en los 300 distritos del territorio nacional (Langston 2006) (González 2000, 636-70).

En aquellas elecciones, el PRI instaló 64,500 casillas a lo largo del país. Más de 258,000 representantes del partido y sus candidatos estuvieron presentes en los centros de votación. Se registraron cuatro candidatos: el exdiputado Humberto Roque Villanueva (1994-1997); el exgobernador de Puebla, Manuel Bartlett Díaz (1993-1999); el exgobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado (1995-1999), y el exsecretario de Gobernación (1998-1999), Francisco Labastida Ochoa.

Todos los candidatos eran responsables de financiar sus campañas, aunque recibieron la oportunidad de presentarse en televisión nacional durante el tiempo que se tenía asignado como parte de las prerrogativas a los partidos políticos. Las reglas fueron claras: el candidato que más distritos obtuviera, sería el ganador —aunque perdiera en el número total de votos— (Valdés 2002, 269-91; McCann 2004a, 157-83; Reveles 1996).

La participación ciudadana en las elecciones primarias del PRI fue notable. Si se toma en cuenta que la participación total en las elecciones presidenciales de 2000 fue de poco más de 37 millones de ciudadanos, en esta elección primaria fue de más de 10 millones. El ganador fue Francisco Labastida, quien obtuvo 272 distritos y 5.3 millones de votos. El segundo lugar lo ocupó Roberto Madrazo, con 2.76 millones de votos y 21 distritos, quien participó 6 años después en otra elección priista (Reveles 1996, 636).

La selección de candidato presidencial en 2005 fue también mediante una elección abierta, la cual fue precedida por un intenso conflicto en el que se enfrentaron Roberto Madrazo —entonces presidente del PRI—, un conjunto de exgobernadores y Enrique Jackson, líder del partido en el Senado, que conformaron el Tucom (Todos Unidos contra Madrazo). Este grupo eligió al exgobernador del Estado de México, Arturo Montiel (1999-2005), como su precandidato para enfrentar a Madrazo en la elección interna. Sin embargo, antes de ésta, se dieron a conocer escándalos de enriquecimiento ilícito de Montiel, los cuales lo obligaron a renunciar a la candidatura. A pesar de que Madrazo intentó llevar a cabo una designación por parte del Consejo Político

Nacional, al ser el único candidato, a última hora se registró Everardo Moreno, un político de menor rango en el PRI, lo cual forzó a una elección nacional en la que hubo una participación baja comparada con la de 2000 (Langston 2007; Shirk 2009, 129-51).

En 2011, el cabildeo en el PRI fue intenso para nombrar al siguiente candidato a la presidencia. Recuperar la vieja tradición priista y la negociación entre los distintos sectores y confederaciones, así como entre los distintos grupos del partido, derivó en el registro de Enrique Peña Nieto, entonces gobernador del Estado de México, como candidato de unidad. En esta elección no hubo participación de las bases. Fue un proceso interno, entre las élites del partido.

Partido de la Revolución Democrática

El PRD obtuvo su registro en 1989 con estatutos expresamente democráticos para dirigir su vida interna. La participación de los miembros del partido, y de los ciudadanos en general, era uno de sus pilares; sin embargo, esta misma apertura ha generado múltiples conflictos en cada selección de sus candidatos (Bruhn 1997).

Por un lado, el Partido de la Revolución Democrática surgió formado por distintas facciones pertenecientes a la izquierda política, como el Partido Mexicano Socialista y otras que se afiliaron al Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988. El papel de Cárdenas como líder del partido, al igual que el de Porfirio Muñoz Ledo —ambos expriistas, miembros de la Corriente Democrática—, dio una característica muy particular a los primeros años del PRD, cuando el líder histórico tenía un peso enorme en las decisiones del partido. La selección de candidatos a la presidencia era una mezcla de estos dos aspectos. Por un lado, una tendencia a conflictos entre las distintas facciones; por otro, un marcado *caudillismo* en las nominaciones.

En 1994 y 2000 el partido no celebró elecciones internas abiertas a la ciudadanía. En cambio, realizó convenciones de delegados y una elección interna cerrada, lo que redujo costos y permitió más negociaciones entre las distintas facciones. Esto explica que en ambos procesos las facciones llegaron a la convención de delegados con un candidato único: Cuauhtémoc Cárdenas (Bruhn 1997).

Aunque en 2000 Cárdenas ya no era la única figura con reconocimiento nacional, previamente a la elección interna se barajaron dos candidatos. Por un lado, el mismo Cárdenas, quien pidió licencia como jefe de gobierno del Distrito Federal (1997-1999) —la victoria electoral más importante del PRD hasta aquel entonces—, y Porfirio Muñoz Ledo, quien fue el segundo presidente del partido (1993-1996). Ambos manifestaron abiertamente su interés en ser los abanderados; sin embargo, ante el mayor poder de convocatoria y arrastre de Cárdenas, así como su figura de “caudillo” del partido, éste ganó la candidatura.

La selección de candidato presidencial para 2006 fue también sui géneris. En esa ocasión, la contienda se cerraría entre dos candidatos: por un lado, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y, por el otro, el líder histórico del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, quien en varias ocasiones sugirió la posibilidad de buscar la candidatura.

A pesar de los planteamientos para realizar una elección interna entre ambos, Cárdenas retiró su candidatura (Shirk 2009); no hubo contienda interna y López Obrador fue el candidato. “El proceso de nominación del PRD en 2005, a pesar de su inicio muy diferente [al de 2000], parecía notablemente familiar: un candidato caudillo llegaba sin oposición a ser nominado por el partido” (Wuhs 2009, 51-75).

La elección presidencial de 2012 dio una nueva oportunidad a López Obrador. Su oponente en las elecciones internas fue Marcelo Ebrard, entonces jefe de gobierno del Distrito Federal (2006-2012). Ambos manifestaron abiertamente su intención de participar en la elección interna. Tras varios debates acerca de la manera en que se realizaría la elección, el PRD optó por un método completamente nuevo en la elección de candidatos presidenciales en México. Con la finalidad de evitar una confrontación entre las distintas facciones del partido, ambos aspirantes negociaron la realización de tres encuestas nacionales. Cada uno eligió una casa encuestadora y los resultados de ambas serían, a su vez, supervisados por una tercera encuestadora (Hernández 2012). Se realizarían 5 preguntas y el ganador en el mayor número sería el candidato.

La metodología de las encuestas nunca fue dada a conocer públicamente. En una rueda de prensa, Marcelo Ebrard reconoció que él ganó 2 preguntas, mientras López Obrador, 3. De esta manera, el Partido de

la Revolución Democrática seleccionó a su candidato, al tiempo que Ebrard aceptó su derrota.

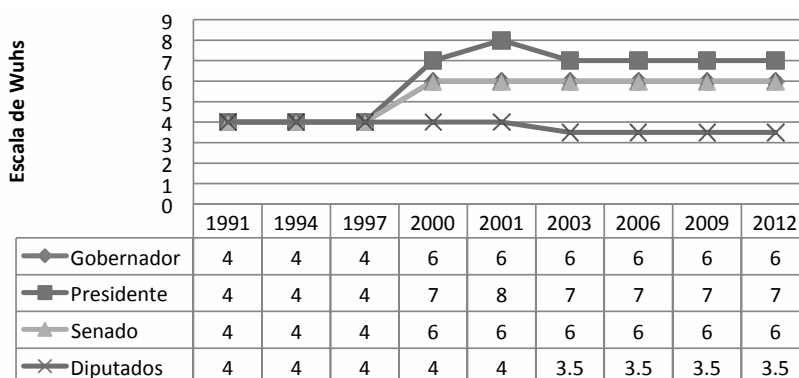
Elecciones para gobernador y legisladores de mayoría relativa

La selección de candidatos al Congreso —diputados o senadores— fue más incluyente a partir de 1994. Si bien los partidos tienen profundas diferencias en el tema, los estatutos del PAN, PRI y PRD han buscado incrementar la participación de la militancia en sus procesos. Sin embargo, en la selección de candidatos al Congreso y a las gubernaturas, los consejos políticos nacionales de los partidos aún mantienen un alto grado de control e influencia en las decisiones de los militantes y de la ciudadanía.

Partido Acción Nacional

Wuhs (2006) mostró cómo los estatutos del PAN se encaminaron hacia una dirección de mayor inclusión, no sólo de la base militante, sino de los adherentes. Dicha inclusión fue evidente después de 1997, como lo muestra la gráfica 3. Wuhs concentró su análisis en los distritos de mayoría relativa, tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados. Su escala sólo llegó a 2006 y no incluyó las encuestas como método alternativo de selección de candidatos; tampoco incorporó al PRI, sólo se concentró en el PAN y el PRD.

Como se ilustra en la gráfica 2, los métodos más incluyentes ocurren en los cargos de elección popular que requieren mayor número de votos absolutos para conseguir la victoria. Esto puede deberse a que, como lo establecen Carey y Polga-Hecimovich (2006), las elecciones primarias y otros métodos incluyentes funcionan para que los candidatos tengan mayor exposición ante los ciudadanos. Los candidatos presidenciales y a las gubernaturas son los que tienen métodos con mayor participación de adherentes y militantes. En contraste, en la selección de candidatos a diputados, que sólo requieren ganar un distrito más pequeño y que dependen más de negociaciones con los líderes partidistas, los métodos tienden a ser más excluyentes.

Gráfica 2. PAN: Inclusión en elección de candidatos (1991-2012)^A

^A La gráfica parte de una escala del 1 al 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) “dedazo”; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación —en este caso serían adherentes y militantes, por ejemplo—, y 8) elección primaria abierta a toda la población.

Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008, 50) y en el PAN (2008; 2013).

A pesar de que los estatutos de Acción Nacional muestran un mayor grado de inclusión que los del PRI y PRD, la realidad es distinta. El control de los líderes partidistas continúa influyendo y las esferas de interacción con los militantes se redujeron.

Flavia Freidenberg (2013) realizó una investigación en cinco estados mexicanos (Distrito Federal, Yucatán, Coahuila, San Luis Potosí y Estado de México) para comparar el grado de inclusión en los procesos de elección de candidatos para diputados federales. Dichas entidades tenían características distintas en cuanto a preferencias electorales. Freidenberg encontró que el PAN utilizó distintos métodos en cada estado, debido a la fortaleza del partido en cada uno de ellos, principalmente.

En Coahuila, por ejemplo, Acción Nacional recurrió a convenciones internas con altas restricciones en la participación de la militancia para nominar candidatos a diputados de mayoría relativa en 2006. Sin embargo, en 2009 optó por la designación directa —“dedazo” del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) o del Comité Ejecutivo Estatal (CEE)— (Freidenberg 2013, 19). Por su parte, en el Distrito Federal, donde la presencia del PAN es muy reducida, recurrió a la designación mediante

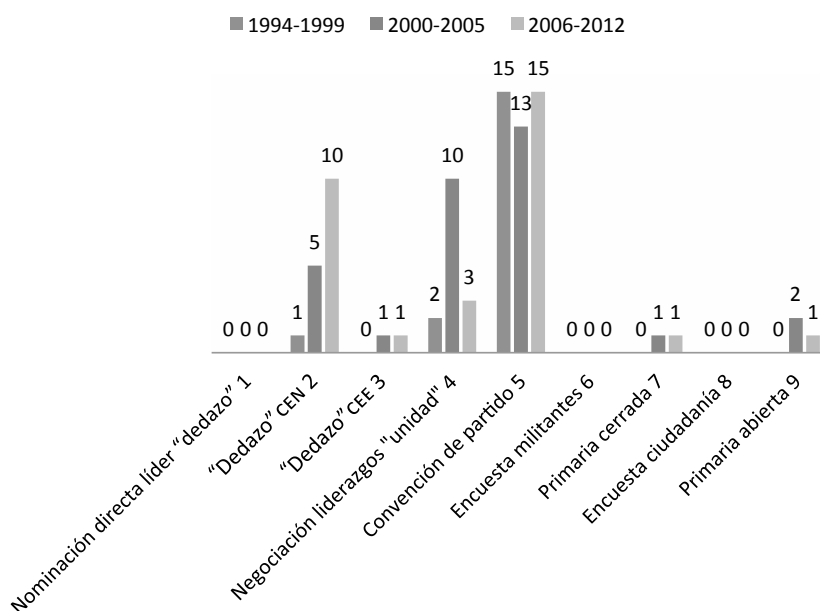
“dedazo” del CEN o del CEE para nominar candidatos a diputados de mayoría relativa en 2006. Los candidatos de representación proporcional se seleccionaron mediante convención de delegados.

En contraste, en estados donde su presencia es más fuerte, como en Yucatán y San Luis Potosí en 2006, Acción Nacional seleccionó a sus candidatos mediante elecciones primarias cerradas a los militantes. Ésta fue la misma estrategia seguida en el Estado de México en 2006, donde no tenía la mayoría de las preferencias ciudadanas, pero sí mantuvo una posición competitiva en varios distritos (Freidenberg 2013, 27).

En el caso de las candidaturas para gobernador, la selección de candidatos no siempre fue mediante métodos incluyentes de la militancia o de la ciudadanía. Si bien el PAN es el partido con mayor número de convenciones para elegir a sus candidatos, la tendencia a concentrar las decisiones en los consejos políticos se incrementó en los últimos años.

Con base en la escala presentada en el cuadro 1, el partido mostró una tendencia a centralizar la selección de candidatos en sus órganos directivos.

Gráfica 3. Tipo de elecciones internas a gobernador del PAN



Fuente: Elaboración propia con datos de Wuhs (2008, 50) y PAN (2008; 2013).

Partido Revolucionario Institucional

Las reglas no escritas para la nominación de candidatos priistas tenían dos características. Por un lado, cada uno de los sectores del partido accedía a ciertas cuotas en la asignación de candidatos. El PRI, diseñado originalmente para contar con tres sectores —obrero, campesino y popular—, debía garantizar a cada uno un cierto grado de representación política. Estos sectores tenían poder de decisión en los líderes partidistas locales, así como en la nominación de candidatos a diputaciones y senadurías de mayoría relativa y representación proporcional.

Los liderazgos de las confederaciones también debían contar con el aval del presidente de la República. Sin embargo, dado que aglutinaban a millones de militantes —que votaban de acuerdo con los lineamientos de sus líderes—, no sólo garantizaban el triunfo electoral, sino que también constituían un elemento para contener conflictos sociales y políticos.

Como parte de los beneficios que gozaban las confederaciones, estaba nominar a los candidatos a diputaciones, senadurías y presidencias municipales, aunque siempre con el aval del presidente de la República. Joy Langston (2007) hizo un análisis detallado del control que tenían las confederaciones acerca de las nominaciones de candidatos entre 1988 y 2000.

Cuadro 2. Control partidista de nominaciones de candidatos^A

Sector	1985-1988	1991-1994	1997-2000 ^B
Obrero	24.5	15	50
Campesino	17.5	14	11
Popular	58	71	37.8
Indefinido	--	--	1.2

^A Porcentaje del total de las candidaturas.

^B Mayoría relativa.

Fuente: Langston (2002, 422-9).

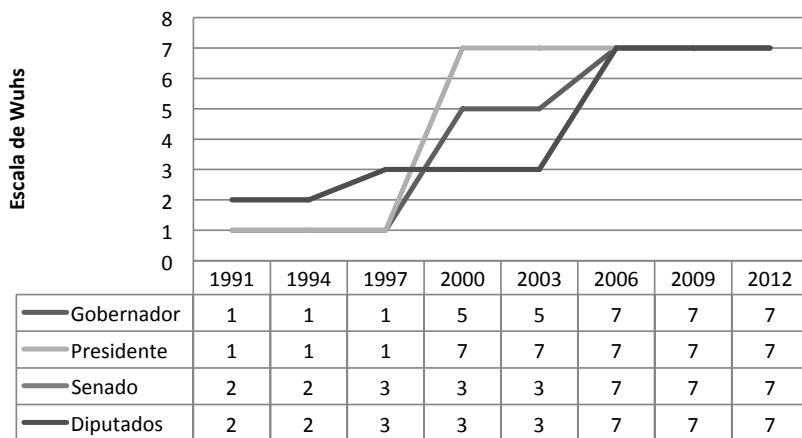
Las reglas empezaron a cambiar a principios de 1990. El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), electo por la voluntad (“dedazo” presidencial) de Miguel de la Madrid (1982-1988),

quitó a las confederaciones el control oficial de las nominaciones para diputados y senadores. Con las reformas de 1991, cuando el partido era liderado por Luis Donaldo Colosio, los comités estatales tuvieron mayor peso en el nombramiento de sus candidatos. De esta manera, el PRI (previendo una mayor competencia electoral) favoreció la presencia del partido en el ámbito territorial frente al control corporativo de los distintos sectores que lo integraban (Langston 2001).

Sin embargo, el control presidencial, pero sobre todo el proceso electoral, se modificaron poco. En 1994, el presidente de la República y los sectores del partido eran los únicos participantes en la nominación de candidatos. Posteriormente, se dio paso a nominaciones de los consejos estatales por parte de los militantes e incluso de la ciudadanía en general.

En su análisis de los métodos de selección de los partidos en México, Steven Wuhs (2006) no incluyó los del PRI. Sin embargo, al reconstruir su propia escala, podría describirse la nominación de candidatos priistas con base en la representación de la gráfica 4.

Gráfica 4. Apertura de métodos de selección priistas (1991-2012)^A



^A La gráfica parte de una escala del 1 al 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) “dedazo”; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación —en este caso serían adherentes y militantes, por ejemplo—, y 8) elección primaria abierta a toda la población.

Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008).

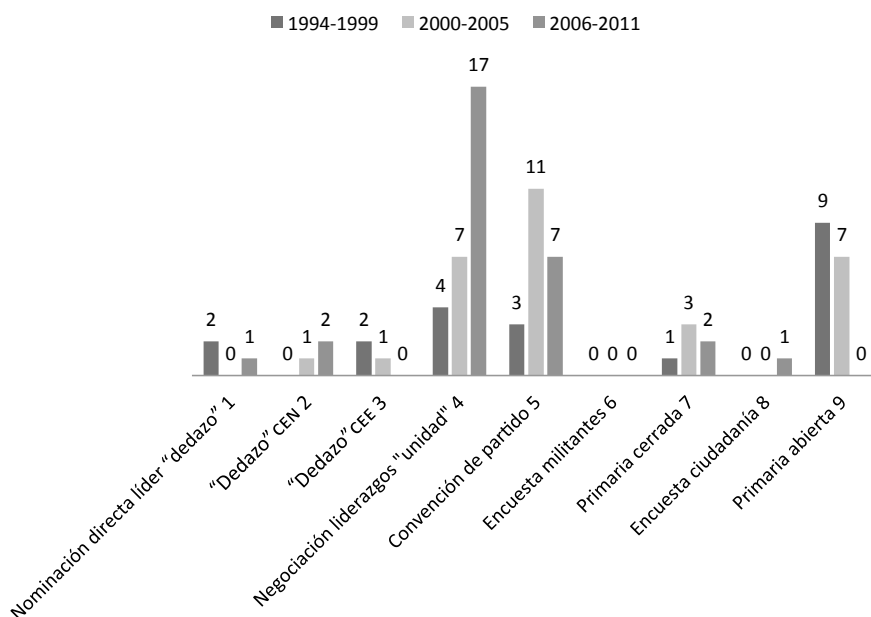
Como se observa en la gráfica 4, los estatutos mantienen una tendencia hacia la apertura. Sin embargo, en realidad, el partido aún recurre a métodos excluyentes para elegir a sus candidatos. Las potestades de los líderes partidistas locales, de los gobernadores y del dirigente nacional del partido siguen siendo amplias y aún controlan numerosos procesos de nominación.

En el estudio de Freidenberg (2013), se documenta cómo en los casos de Coahuila y Yucatán en 2006, el PRI recurrió al “dedazo” del gobernador para definir candidatos a diputados federales de mayoría relativa. Asimismo, se muestra que en San Luis Potosí todos los candidatos en 2006 fueron designados por los liderazgos locales del Revolucionario Institucional, mientras que en el Estado de México, en el mismo año, los candidatos a diputados surgieron de una combinación entre encuestas y nominaciones directas del Consejo Político Nacional. Las elecciones en que el PRI eligió a sus candidatos mediante la votación de sus militantes fueron las del Distrito Federal en 2006 y las de Coahuila en 2009.

Algo similar ocurre con las candidaturas para gobernador. En este caso, el poder del Consejo Político Nacional y de los gobernadores salientes aún es definitivo. Los estatutos establecen la posibilidad de que el Consejo Político nombre candidatos, pero únicamente en casos extraordinarios, como cuando los consejos estatales no se ponen de acuerdo, o si el conflicto entre las facciones locales fuera tal que el Consejo tuviera que entrar a solucionarlo.

La figura más recurrida en el PRI desde 2000, cuyo uso se acentuó desde 2006, es la candidatura de unidad. En este caso, los distintos candidatos y grupos políticos pactan antes de la realización de las elecciones. Los militantes no tienen oportunidad de participar en estos procesos.

Gráfica 5. Tipo de elecciones internas a gobernador. Partido Revolucionario Institucional



Fuente: PRI (2010).

Partido de la Revolución Democrática

De acuerdo con la escala de Wuhs, el PRD es el partido con los estatutos más incluyentes para la participación de la ciudadanía. Sin embargo, en los hechos, el Consejo Político Nacional sigue nominando a la mayoría de los candidatos.

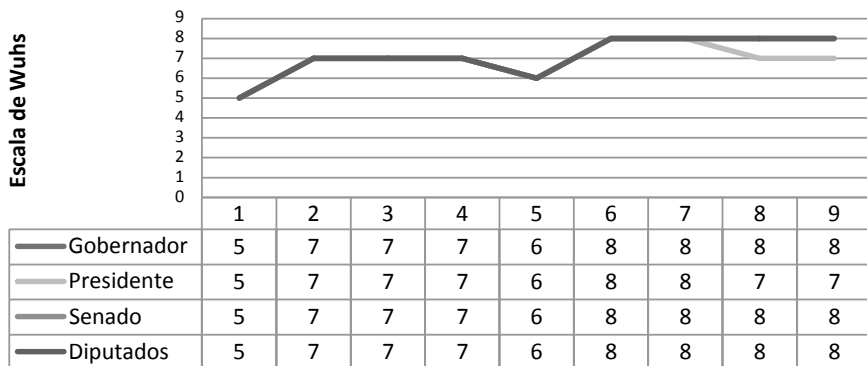
Acaso por sus orígenes como un partido que conglomeraba distintas fuerzas políticas, la lucha de las facciones o “tribus” del PRD ha derivado en el reparto de candidaturas para gobernador y para puestos en el Congreso. Esta lucha ha sido más intensa en los estados donde cuenta con mayor arrastre electoral (Freidenberg 2013, 28-30). Es ahí donde se registran más elecciones internas y donde las distintas facciones movilizan a sus bases para resolver los conflictos que no quieren dirimir en negociaciones.

En el resto de las elecciones, la influencia de los consejos estatales o del Consejo Político Nacional en la nominación de candidatos aún es marcada. Esto se debe a que los consejos estatales y el mencionado Consejo son foros de negociación y debate entre las distintas facciones

que conforman al PRD y que son, a fin de cuentas, los actores más influyentes en el partido. El caso más evidente es el de las candidaturas de representación proporcional, en que el poder de las facciones del partido todavía es preponderante (Wuhs 2008, 57).

Con base en la escala de Wuhs (2008, 52), el PRD cuenta con métodos incluyentes para la selección de sus candidatos. Dicha apertura se fortaleció en los últimos años, de acuerdo con información oficial del partido; sin embargo, éste recurre cada vez más a alianzas electorales. Esto deriva en un margen mayor de acción de las dirigencias nacionales, pues en el momento en que la alianza se registra ante las autoridades electorales, los métodos de elección cambian de acuerdo con lo que pacten los distintos partidos, sin necesidad de atender los estatutos de los miembros de la coalición.

Gráfica 6. Apertura de métodos de selección perredistas 1991-2012^A



^A La gráfica parte de una escala del 1 al 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) “dedazo”; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación —en este caso serían adherentes y militantes, por ejemplo—, y 8) elección primaria abierta a toda la población.

Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008).

De acuerdo con información proporcionada por el PRD (Instituto Federal de Acceso a la Información 2013), en el cuadro 3 pueden verse los métodos de elección de candidatos perredistas, de 1994 a 2013. En 2012, los senadores fueron elegidos mediante un Consejo Nacional Electivo, al igual que los diputados. La información de 2006 no fue

proporcionada, aunque los estatutos mantuvieron las mismas reglas de apertura; sin embargo, fue notoria la influencia en la nominación de candidaturas del entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador.

Cuadro 3. Métodos de selección (1994-2003)^A

	1994	1997	2000	2003
Gobernador	Elecciones abiertas	Elecciones internas	Elecciones internas	Elecciones internas
Diputados mayoría	Elecciones abiertas	Elecciones internas	Elecciones internas	Elecciones internas
Senadores mayoría	Comisión de candidaturas y CEN	--	Convención estatal	--
Diputados RP	CEN	Convención nacional	Convención nacional	Convención nacional
Senadores RP	CEN	--	Convención nacional	--

^A Candidatos del Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con datos de solicitud de información Cl294/2013.

Debe aclararse que el método de selección de candidatos del PRD a gobernador y a diputados de mayoría relativa varió mucho en los últimos 12 años. En varias ocasiones, los consejos políticos estatales y nacional nombraron a los candidatos mediante designación directa. Lo mismo ocurrió con los candidatos a diputados de mayoría en algunos estados.

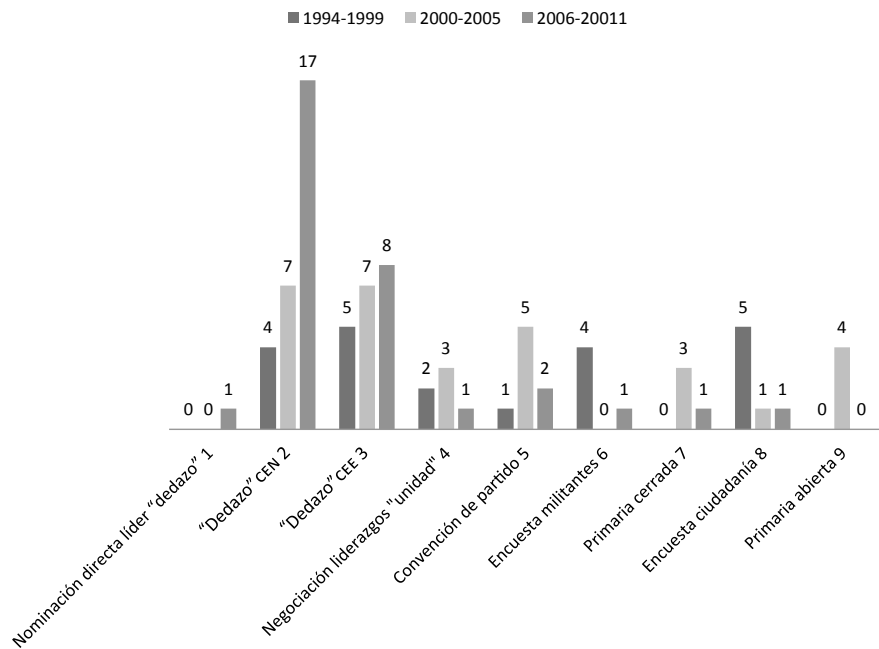
En el caso de Coahuila —un estado con poca presencia perredista—, la nominación de candidatos a distritos de mayoría relativa en 2006 y 2009 fue por medio del “dedazo” de los líderes locales del partido. Esto también sucedió en Yucatán en 2006, a pesar de que los estatutos ordenaban un procedimiento totalmente distinto. En contraste, en ese mismo año, el PRD eligió a sus candidatos a diputados por mayoría relativa en el Distrito Federal mediante el “dedazo” de sus dirigencias en algunos distritos con conflictos entre las facciones que no pudieron resolverse mediante elecciones internas —sobre todo distritos en las delegaciones Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras y Azcapotzalco— y en

delegaciones donde no gobernaba —Benito Juárez y Miguel Hidalgo— (Freidenberg 2013, 19, 26, 30).

En el Estado de México, también en 2006, los perredistas decidieron seleccionar a sus candidatos a diputados por mayoría mediante una negociación entre los líderes del partido. Algo similar entre las distintas facciones ocurrió ese mismo año en San Luis Potosí. Cabe mencionar que en ambos estados, hasta 2013, el PRD no ganó la gubernatura. Sin embargo, en el Estado de México el partido cuenta con bases importantes de apoyo en los municipios más poblados.

En el caso de las elecciones a gobernador, también puede verse la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones. De acuerdo con la investigación realizada para este estudio, los métodos de selección durante los últimos 20 años fueron muy variados, aunque en el partido se registra un mayor control de los liderazgos partidistas.

Gráfica 7. Tipo de elecciones internas a gobernador^A



^A Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: PRD (2013).

Balance

El grado de inclusión en las elecciones de candidatos al Congreso varía por dos razones. En primer lugar, parece influir si el puesto en competencia es de mayoría relativa o de representación proporcional. Dado que el partido controla las listas de candidatos de representación proporcional, tanto los nombres incluidos como el orden en el que aparecen, es menos probable que en dichas elecciones participe la militancia. En contraste, en los distritos de mayoría relativa, los partidos tienden a permitir la participación de la militancia, e inclusive de la ciudadanía, para definir sus candidaturas. Cuando los partidos cuentan con presencia y respaldo en estos distritos, se observa que varios precandidatos compiten para evitar conflictos derivados de negociaciones internas.

En general, los partidos también tienden a elegir distintos métodos de selección basados en tres aspectos principales:

- 1) Factores legales, como la dimensión del distrito —cuántos escaños están en disputa— y si la candidatura en contienda se encuentra en una Circunscripción de representación proporcional o en un distrito de mayoría relativa.
- 2) Factores partidistas, como los estatutos del partido, o el rol de los distintos líderes partidarios, que pueden decantar la balanza en favor de uno u otro de los candidatos.
- 3) Factores electorales, como la fuerza del partido en las distintas regiones o distritos (Freidenberg 2013, 3).

Conclusiones

Las tendencias observadas en este artículo dan lugar a las siguientes hipótesis en torno a los métodos que utilizan los partidos para elegir a sus candidatos:

- 1) Utilizan métodos de selección incluyentes en lugares donde sus facciones están en clara competencia. De este modo, los liderazgos

- partidistas solucionan conflictos internos mediante la participación de las bases.
- 2) Sin embargo, dado que en los lugares referidos los partidos también suelen recurrir al nombramiento directo de candidatos, este método también podría servir para evitar conflictos en sus bases.
 - 3) Los métodos más incluyentes suceden en lugares con menor conocimiento ciudadano de los candidatos, lo que permite a los partidos posicionarlos desde las precampañas.
 - 4) Como sugiere el estudio de Flavia Freidenberg (2013), en algunos estados, los partidos también recurren a métodos incluyentes en lugares donde cuentan con arraigo social.

Fuentes consultadas

- Alarcón Olgún, Victor y Flavia Freidenberg. 2007. "El proceso de selección del candidato presidencial del PAN". *Revista Mexicana de Sociología* 69 (octubre-diciembre): 729-70.
- Alcántara, Manuel. 2002. "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina". *Kellogg Institute Working Papers* 293 (abril): 1-45.
- Aldrich, John. 1995. *Why parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ansolabehere, Stephen, John Mark Hansen, Shigeo Hirano y James M. Snyder. 2007. "The Incumbency Advantage in U. S. Primary Elections". *Electoral Studies* 26 (noviembre): 660-8.
- Baldez, Lisa. 2007. "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003". *Latin American Politics and Society* 49 (otoño): 69-96.
- Barnea Shlomit y Gideon Rahat. 2007. "Reforming Candidate Selection Methods: a Three-level Approach". *Party Politics* 13 (mayo): 375-94.
- Bille, Lars. 2001. "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?". *Party Politics* 7 (mayo): 363-80.

- Bolleyer, Nichole. 2009. "Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition". *Political Studies* 57 (junio): 559-79.
- Booth, John A. y Mitchell Seligson. 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Boyd, Richard W. 1988. "The Effects of Primaries and Statewide Races on Voter Turnout". *The Journal of Politics* 51 (agosto): 730-9.
- Bruhn, Kathleen. 1997. *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle of Democracy in Mexico*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- . 2013. "Electing Extremists? Party Primaries and Legislative Candidates in Mexico". *Comparative Politics* 54 (julio): 398-417.
- Carey, John M. y John Polga-Hecimovich. 2006. "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America". *The Journal of Politics* 68 (agosto): 530-43.
- . 2008. The Primary Elections "Bonus" in Latin America. En *Designing Democratic Government. Making Institutions Work*, eds. Margaret Levi, James Johnson, Jack Knight y Susan Stokes, 227-47. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf (consultada el 7 de agosto de 2014).
- Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel y John Zaller. 2008. *The Party Decides. Presidential Nominations Before and After Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Colomer, Josep. 2002. Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas. En *El asedio a la política. Los partidos políticos en América Latina en la era neoliberal*, eds. Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina. Buenos Aires: Homo Sapiens ediciones.
- Cross, William. 2006. Candidate Nomination in Canada's Political Parties. Documento presentado en el "xx Congreso internacional de ciencia política IPSA 2001" en Fukuoka, Japón.

- . 2008. “Democratic Norms and Party Candidate Selection. Taking Contextual Factors into Account”. *Party Politics* 14 (septiembre): 596-619.
- Crow, David. 2010. “The Party’s Over. Citizens Conceptions of Democracy and Political Dissatisfaction in Mexico”. *Comparative Politics* 43 (octubre): 41-61.
- De Luca, Miguel, María Inés Tula y Mark P. Jones. 2002. “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina.” *Comparative Political Studies* 35 (mayo): 413-36.
- Domínguez, Jorge I. y James McCann. 1996. *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- , Chappell Lawson y Alejandro Moreno, eds. 2009. *Consolidating Mexico’s Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Eisenstadt, Todd. 2003. “Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”. *Latin American Politics and Society* 45 (primavera): 25-54.
- Field, Bonnie N. y Peter M. Siavelis. 2009. “The Determinants of Candidate Selection Procedures in New Democracies: Evidence from Spain (1977-1982) and Chile (1989-2005)”. *Working Paper Online Series. Universidad Autónoma de Madrid* (otoño): 1-33.
- Freidenberg, Flavia. 2013. Dedazos, elecciones o encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada. Trabajo presentado para su discusión en el “V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)”, 28 al 30 de julio, en Buenos Aires.
- Gallo, Adriana. 2010. “Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 10 (junio): 25-71.
- García Muñoz, Itzel. 2008. “La democracia interna y la situación actual en México”. *Justicia Electoral* 1 (2): 113-133.

- Geer, John G. 1986. "Rules Governing Presidential Primaries". *The Journal of Politics* 48 (noviembre): 1006-25.
- González Compeán, Miguel. 2000. "La distancia necesaria y lo inevitable de la cercanía (1994-1999)". En *El partido de la revolución, institución y conflicto (1928-1999)*, eds. Miguel González Compeán y Eduardo Lomelí, 636-70. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hazan, Reuven y Gerrit Voerman. 2006. "Electoral Systems and Candidate Selection". *Acta Política* 41 (julio): 146-62.
- y Gideon Rahat. 2006. Candidate Selection: Methods and Consequences. En *Handbook of Party Politics*, eds. Richard Katz y William Crotty, 109-21. Londres: SAGE.
- . 2010. *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hernández Erika. 2012. "AMLO y Ebrard pactan y definen la encuesta que definirá al candidato del PRD". *Reforma*, 31 de octubre.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. 2003. "Ernesto Zedillo: la presidencia contenida". *Foro Internacional* 43 (enero-marzo): 39-70.
- Hilgers, Tina. 2008. "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective". *Latin American Politics and Society* 50 (invierno): 123-53.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain". *Party Politics* 7 (mayo): 343-61.
- Instituto Federal de Acceso a la Información. 2013. Re: Solicitud de Información CI294/2013 [Mensaje en una lista de correos electrónicos]. 10 de julio de 2013.
- Jiménez, Margarita, Igor Vivero y Carlos Báez. 2003. México. En *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, eds. Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, 379-477. México: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party". *Part* 1 (enero): 5-28.

- . 2002. “The Ascendancy of the Party in Public Office”. En *Political Parties*, eds. Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, 113-34. Oxford: Oxford University Press.
- . 2006. “Cadre, Catch-all or Cartel?: a Rejoinder”. *Party Politics* 2 (octubre): 525-34.
- . 2009. “The Cartel Party Thesis: a Restatement”. *Perspectives on Politics* 7 (diciembre): 753-66.
- Kaufmann, Karen M., James G. Gimpel y Adam H. Hoffman. 2003. “A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation”. *The Journal of Politics* 65 (marzo): 457-76.
- Kemahlioglu, Ozge, Rebecca Weitz-Shapiro y Shigeo Hirano. 2009. “Why Primaries in Latin American Presidential Elections?”. *The Journal of Politics* 71 (enero): 339-52.
- Klesner, Joseph L. 2009. “Who Participates? Determinants of Political Action in Mexico”. *Latin American Politics and Society* 51 (mayo): 59-90.
- Langston, Joy. 2001. “Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico’s PRI, 1988-2000”. *Journal of Latin American Studies* 33 (agosto): 485-511.
- . 2002. Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, eds. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif, 387-430. México: FCE.
- . 2006. The Birth and Transformation of the Dedazo in Mexico. En *Informal Institutions and Democracy*, eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, 143-59. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . 2007. “Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections”. Documento de trabajo. México: CIDE, División de Estudios Políticos.
- . 2009a. The PRI’s 2006 Presidential Campaign. En *Consolidating Mexico’s Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, eds. Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno, 152-68. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- . 2009b. “Las reformas al Cofipe, 2007”. *Política y Gobierno* Volumen temático Elecciones en México (otoño): 245-72.
- LeDuc, Lawrence. 2001. “Democratizing Party Leadership Selection.” *Party Politics* 7 (3): 323-41.
- Lundell, Krister. 2004. “Determinants of Candidate Selection: the Degree of Centralization in Comparative perspective”. *Party Politics* 10 (enero): 25-47.
- Martínez Valdés, Gustavo. 2011. “Centralización en la selección de candidatos a gobernadores de México en PAN, PRI y PRD entre 2000 y 2010”. *Estudios Políticos* 29 (julio): 67-88.
- Martz, John D. 2000. “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”. *Political Science Quarterly* 114 (invierno): 639-59.
- McCann, James. 2004a. The Emerging International Trend Toward Open Presidential Primaries. The American Presidential Nomination Process in Comparative Perspective. En *The Making of Presidential Candidates 2004*, ed. William E. Mayer, 265-93. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- . 2004b. Primary Priming. En *Mexico’s Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, eds. Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson, 157-83. Stanford: Stanford University Press.
- Michels, Robert. 2008. *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nueva York: Evergreen Review.
- Mizrahi, Yemile. 2003. *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Moreno, Alejandro. 2003. *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, Pippa. 1999. Institutional Explanations for Political Support. En *Critical Citizens: Global Support for Democratic Citizens*, ed. Pippa Norris, 217-35. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2006. Recruitment. En *Handbook of Party Politics*, eds. Richard Katz y William Crotty, 87-108. Londres: SAGE.
- y Joni Lovendusky. 1993. "If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain". *British Journal of Political Science* 23 (julio): 373-408.
- PAN. Partido Acción Nacional. 2008. Estatutos generales del Partido Acción Nacional. México: Partido Acción Nacional.
- . 2013. Estatutos generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria. Disponible en http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Estatuto_del_Partido_Accion_Nacional_Aprobado_por_la_XVII_Asamblea_Nacional_Extraordinaria.pdf (consultada el 7 de agosto de 2014).
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. (2013). Partido de la Revolución Democrática. Estatutos. México: Partido de la Revolución Democrática.
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2010. Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. México: Partido Revolucionario Institucional.
- Rahat, Gideon. 2007. "Candidate Selection: the Choice Before the Choice". *Journal of Democracy* 18 (enero): 157-70.
- . 2009. "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic." *Government and Opposition* 44 (enero): 68-90.
- y Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods". *Party Politics* 7 (mayo): 297-322.
- Ranney, Austin. 1972. "Turnout and Representation in Presidential Primary Elections". *The American Political Science Review* 66 (marzo): 21-37.
- Reveles Vázquez, Francisco. 1996. "La selección de candidatos presidenciales en el PAN: entre la ausencia y la confrontación". *Revista mexicana de sociología* 58 (enero-marzo): 57-75.

- Serra, Gilles. 2009. "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006". *Política y Gobierno* XVI (enero): 411-27.
- . 2011. "Why Primaries? The Party's Tradeoff Between Policy and Valence". *Journal of Theoretical Politics* 23 (enero): 21–51.
- . 2012. "The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico's Electoral Reform." *Documentos de trabajo del CIDE. División de Estudios Políticos* 238 (julio): 1-24.
- Shirk, David A. 2004. *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*. Boulder: Lynne Rienner.
- . 2009. Choosing Mexico's 2006 Presidential Candidates. En *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, eds. Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno, 129-51. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern. 2008. "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: a Framework for Analysis". *Latin American Politics and Society* 50 (invierno): 27-58.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. Informe de labores 2012-2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Turner, Julius. 1953. "Primary Elections as the Alternative to Party Competition in 'Safe' Districts." *The Journal of Politics* 15 (mayo): 197-210.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2002. La democracia interna de los partidos políticos en México: la selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular, en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico. En *Partidos políticos, democracia interna y financiamiento de precampañas*, coord. María del Pilar Hernández, 269-91. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Whitehead, Lawrence. 2001. Reforms: Mexico and Colombia. En *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*,

- eds. Manuel Antonio Garretón y Edward Newman, 66-98. Nueva York: The United Nations University.
- Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. 2011. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Wu, Chung-Li y Dafydd Fell. 2001. "Taiwan's Party Primaries in Comparative Perspective" *Japanese Journal of Political Science* 2 (mayo): 23-45.
- Wuhs, Steven H. 2006. "Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003". *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos* 22 (invierno): 33-55.
- . 2008. *Savage Democracy*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- . 2009. "Las reglas 'democráticas' y las implicaciones antidemocráticas. Selección de candidatos presidenciales en el PAN y el PRD para las elecciones de 2006". *Política y Gobierno* Volumen temático Elecciones en México (otoño): 51-75.
- . 2013. "Inclusion and its Moderating Effects on Ideas, Interests and Institutions: Mexico's Partido Acción Nacional". *Party Politics* 19 (marzo): 187-209.

Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México

Lauro Mercado Gasca

Hallazgos principales

- 1) La principal aportación de este capítulo es presentar un estudio de caso de un distrito electoral en un estado del centro del país que celebró elecciones locales en julio de 2013. Por la información que se tiene hasta ahora, éste es el primer estudio realizado en México con estas características.
- 2) La evidencia aquí presentada sugiere una baja efectividad electoral de las prácticas clientelares. Respecto del ciudadano, menos de la tercera parte de quienes reciben algo dice votar por la opción política que se lo dio. Además de que, al ser una práctica extendida entre los tres principales partidos políticos, el efecto neto es todavía menor.
- 3) Al observar detenidamente la operación de algunos tipos de estructura clientelar, se registró que la práctica en el campo dista de lo que los operadores y estrategias electorales aseguran y pronostican, lo cual hace prever que la efectividad es menor a la deseada. Cinco aproximaciones diferentes para medir la efectividad de las estructuras clientelares apuntan en la misma dirección: un bajo impacto electoral de diversas prácticas clientelares.
- 4) Las prácticas clientelares incluyen prácticas ilegales —como el intercambio de bienes o servicios a cambio del voto, o la amenaza de retiro de programas sociales—, así como legales, aunque indeseables para la calidad de la democracia, porque el votante cede su decisión individual de voto en favor de su comunidad. El factor común en todas esas prácticas es que comprometen la libertad de decisión del voto.

- 5) Existen diversos tipos de estructuras clientelares, algunas de las cuales funcionan como tribus de autoprotección (redes de apoyo para comunidades pobres y con escaso acceso a recursos) y seguridad grupal de muchos años, mientras que otras son meras agrupaciones temporales. Asimismo, existen otros tipos de organizaciones que en ocasiones ofrecen su voto de manera grupal: familias, colonias, sindicatos, gremios, universidades, sectores de un partido, etcétera.
- 6) Tanto en el ámbito nacional como en el estatal, la incidencia del clientelismo electoral —es decir, la extensión con que se manifiesta este fenómeno— varía entre 2% y 15% del electorado, dependiendo del tipo de práctica. Esto, de acuerdo con datos de varias encuestas nacionales levantadas de 2006 a 2012 y de la encuesta levantada para este capítulo.
- 7) Con base en el estudio de caso, no se aprecian diferencias significativas entre los votos esperados, producto de la operación clientelar y el resultado electoral, lo que pone en tela de juicio si estas prácticas ofrecen un valor agregado. Al analizar mediante un modelo econométrico el peso electoral del clientelismo, este componente no resultó significativo.
- 8) El dinero que se invierte en estrategias clientelares, sin que sean efectivas en su meta, puede dar paso a sustituirlas por otro tipo de prácticas más eficientes y que, sobre todo, abonen a la transparencia y rendición de cuentas.

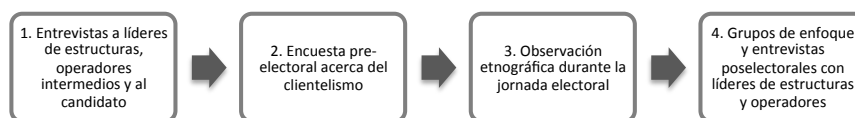
Introducción

El objetivo del capítulo es analizar la incidencia y eficacia del clientelismo electoral en su modalidad de compra y coacción del voto a partir de un estudio de caso. Al ser un fenómeno de difícil medición y evaluación, existen mitos alrededor de la compra y coacción del voto, y es necesario desterrarlos: ¿qué es y cuáles son sus modalidades?, ¿qué dimensión tienen?, ¿cómo funcionan en la práctica? y ¿cuál es su impacto en los resultados de las elecciones? Son las preguntas centrales que se buscan responder en este capítulo.

Para tratar de contestar estos cuestionamientos, se usaron fuentes primarias tanto cualitativas como cuantitativas (véase figura 1). La

principal fuente proviene de un estudio de caso realizado en una entidad del centro del país que celebró elecciones el 7 de julio de 2013 (se omite el nombre por acuerdo con los operadores de campo, quienes permitieron acceso a cambio de mantener el anonimato). Se entrevistaron a líderes de estructuras clientelares y a operadores intermedios, así como a un candidato a diputado local para el que trabajaban. En este ejercicio se realizaron entrevistas antes, durante y después de la jornada electoral. El día de la elección se realizó una observación etnográfica, mediante el acompañamiento en sus labores durante la jornada, a diferentes actores de las estructuras clientelares conformadas para esos fines.

Figura 1. Metodologías utilizadas en estudio de caso



Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

También se organizaron grupos de enfoque con votantes la semana posterior a la jornada electoral, con la finalidad de captar las apreciaciones y vivencias que los votantes hubieran podido observar el día de los comicios en las zonas de trabajo recorridas con los miembros de la estructura clientelar. Además, siete días antes de la elección se realizó una encuesta para medir la fuerza de las variables tradicionales del comportamiento electoral, vis a vis, métricas, para tratar de medir la incidencia del clientelismo como determinante del voto. Por último, se utilizaron otras fuentes primarias adicionales que provienen de diversas encuestas nacionales y estatales que buscaron, explícitamente, medir este fenómeno, así como múltiples entrevistas informales con operadores políticos realizadas por el autor, no sistematizadas, pero que contribuyeron a definir y valorar algunas de las hipótesis que subyacen en este documento.

Los resultados obtenidos se presentan en este artículo, el cual se divide en dos apartados. En el primero se presentan y analizan algunos elementos conceptuales de clientelismo y se describen las modalidades en que se lleva a la práctica. El segundo aborda el tema de cuánto pesa realmente el clientelismo y si obtiene o no una diferencia en los

resultados electorales. Es decir, se busca responder en qué condiciones el clientelismo es relevante. Como parte de la exploración de su relevancia, se medirá su importancia en relación con otros determinantes del comportamiento electoral. Finalmente, se presentan las conclusiones y las consecuencias que se derivan hacia los tres ámbitos abordados: el legal, el teórico y el práctico.

El fenómeno del clientelismo

Definición

El término clientelismo se usa en distintos contextos, tiene distintas acepciones y se le otorgan diferentes valoraciones, las cuales se discuten en un capítulo publicado en la primera parte de este proyecto.¹ Ahí se discute con detalle que el clientelismo electoral es el reparto de favores, bienes materiales o dinero a cambio de votos y apoyo político. La coacción del voto ocurre cuando el intercambio entre votantes y candidatos se realiza por medio de amenazas, chantajes, fuerza o violencia. La compra ocurre cuando este intercambio es voluntario. Por lo tanto, la coacción y compra del voto son dos tipos de clientelismo electoral y que, por definición, ocurren durante campañas electorales y con frecuencia implican la utilización de recursos públicos con fines privados.

Tipos de estructuras clientelares

Al tomar en cuenta las prácticas detectadas en el estudio de caso, a continuación se describen los principales tipos de estructuras clientelares.

Estructura de promoción

Una práctica común es la conocida con el nombre de estructura de promoción, la cual se construye con el fin de promocionar el voto a favor de un partido o candidato, pero mediante la persuasión,

¹ Véase Ugalde y Rivera (2013).

principalmente, más que la compra o la coacción. Es una estructura piramidal, por ejemplo, para una entidad federativa. En la cúspide está el coordinador estatal o general, y luego los coordinadores regionales; abajo, los coordinadores de zona, y luego los coordinadores municipales; finalmente, los promotores seccionales.

Cada promotor es el encargado de ir, puerta por puerta, a todas las viviendas de la sección que le corresponde y hacer promoción verbal, dejar algún folleto, etcétera. En su visita lleva un registro de las personas que acceden a apoyar a dicho candidato y les da seguimiento periódicamente. El día de la elección se encarga del operativo de movilización para garantizar que sus promovidos vayan, efectivamente, a votar. Normalmente esta labor se realiza entre seis meses y un año antes de la elección, de tal forma que los promovidos logran establecer una relación más cercana con los promotores, lo cual, al final del camino, genera una muy alta probabilidad de votar por el candidato en cuestión.

Estructura clientelar de largo plazo o estructura profesional

Una variante de la estructura de promoción es la conocida como estructura clientelar de largo plazo o estructura profesional. Se basa en el reforzamiento de lazos emocionales y la consecución de bienes materiales. La asistencia del líder a celebraciones, como bautizos o fiestas de 15 años, es la norma. Adicionalmente, el líder se encarga de hacer gestión de beneficios y demandas para los miembros de su estructura.

Los lazos de reciprocidad que se generan suelen ser muy sólidos y la lealtad que se conforma deriva en un casi certero apoyo al candidato que representa el líder. Quizá este tipo de estructura es la que mayor parecido guarda con las formas tribales, ya que el componente emocional y el sentimiento de pertenencia que incluye no se dan en los otros tipos de estructura. Más que una estrategia de sobrevivencia material, es un modo de entenderse en la sociedad.

Estructura familiar

Por su parte, la estructura familiar ocurre en el caso de familias extendidas, en las que el candidato establece comunicación con el patriarca, y quien lo convenza tendrá el apoyo de todos los miembros adultos de la familia al momento de la votación. Este tipo de estructura se aseme-

ja a la organización política previa a la tribal en la humanidad, a saber, los clanes.

Caso de operación reciente de las estructuras clientelares

Para generar información acerca del fenómeno, se realizó una investigación empírica en una elección de diputado local por el principio de mayoría relativa, en una entidad federativa del país, durante el proceso electoral de 2013. El desarrollo de esta investigación contó con la colaboración del candidato y su equipo de campaña, quienes explicaron previamente los planes con que se llevaría a cabo el proceso, a fin de que la observación fuera coherente con lo que habría de ocurrir. En este sentido, se permitió que el equipo de investigación se introdujera en la estructura operativa de la campaña, para que se realizaran varias y detalladas actividades de observación.

El trabajo de recopilación de evidencia empírica constó de las siguientes actividades:

- 1) Una encuesta para medir la intención de voto en el distrito.
- 2) Entrevistas con el candidato y miembros del equipo de campaña antes de la elección.
- 3) Aproximación etnográfica durante la jornada electoral.
- 4) Grupos de enfoque con electores después de la jornada electoral.
- 5) Entrevistas con miembros del equipo de campaña después de la jornada electoral.

En este apartado se presenta el esquema organizativo general, según el planteamiento del equipo de campaña del candidato.² Asimismo, este documento muestra algunos hallazgos de las entrevistas previas a la

² Para mantener la inocuidad del presente documento respecto del proceso político electoral que se observó, se omiten los referentes geográficos donde tuvo lugar; ello no es obstáculo para describir los resultados observados, ya que lo relevante justamente son los hechos que se vivieron y que dan cuenta detallada de un planteamiento fáctico que busca enriquecer el conocimiento de este importante tema electoral.

jornada electoral, de la aproximación etnográfica durante el ejercicio y de algunas entrevistas a miembros del equipo de campaña después del proceso. Esta presentación tiene el objetivo de contextualizar la lógica de operación y el alcance de los esquemas corporativos y clientelares de obtención de votos. También se desarrolla brevemente la planeación de la movilización de electores por medio de las estructuras.

Posteriormente, en otro apartado se presentan las observaciones de esta estrategia operativa, hechas durante la jornada electoral y la evaluación final del proceso, para lo cual se tomó en cuenta la perspectiva del equipo de campaña. Con la conjunción de estas piezas de información, se contrasta la planeación de la operación y la proyección de votos a obtener con la ejecución real, y se plantea una perspectiva del peso relativo que podrían tener los votos obtenidos por esta vía.

Componentes del trabajo de campaña

El equipo de campaña estableció cuatro vías para obtener el voto de los ciudadanos: marca del partido, candidato, campaña y estructura. La marca del partido se puede entender como la identidad partidaria. En la elección que sirvió como estudio de caso, el partido no tenía una estructura sólida, de forma que tenía sentido concebirlo como una marca, cuyo valor es intangible, pues se puede votar por afinidad, pero sin mayor capacidad organizacional de ganar votos mediante la movilización de los afiliados.

El candidato incluye su conocimiento y la opinión que de él tienen los ciudadanos. En el caso particular de esta elección, el candidato tenía como atributos individuales su capacidad y preparación. Entre sus principales debilidades estaba no ser residente de larga data en la demarcación, así como la percepción de cercanía con el gobernador del estado, con quien colaboró como titular de una Secretaría del estado. Esto era negativo porque el desempeño del gobernador en turno, en general, se encontraba muy mal evaluado.

La campaña se refiere al trabajo directo que hacen el candidato y los promotores, y a la campaña de comunicación del partido, mediante los medios masivos de comunicación. La población objetivo de la campaña fueron los indecisos y los ciudadanos independientes que no eran sus-

ceptibles de ser movilizados por medio de las estructuras electorales que se definirán más adelante.

Las estructuras son los grupos de ciudadanos susceptibles de integrarse a un esquema clientelar de votación. En general, las estructuras cumplen con la definición del voto clientelar, en tanto que una colectividad de ciudadanos se adscribe a un patrón de comportamiento electoral de la misma naturaleza colectiva. El funcionamiento de estas estructuras depende de los siguientes elementos, los cuales deben considerar tanto el candidato como los dueños de estructura:

- 1) El argumento del candidato no debe ser una agenda legislativa ni la plataforma electoral del partido, sino beneficios para los ciudadanos afiliados a la estructura.
- 2) El líder o dueño de la estructura busca el fortalecimiento de su propio liderazgo. Los beneficios o contraprestaciones negociados entre el candidato y el líder deberán ser presentados por éste como los resultados de su gestión. En algunos casos los líderes también aspiran a cargos públicos.
- 3) Los ciudadanos buscan beneficios prácticos de corto plazo, individuales o para la colectividad a la que se adscriben, que pueden ir desde la relación con alguien que pueda tener una intervención de apoyo o gestoría inmediata en casos de emergencia (por ejemplo, que un accidentado pueda ser admitido con celeridad en una instalación médica), hasta beneficios materiales colectivos, como la gestoría de servicios públicos.
- 4) Una característica adicional observada en la elección que sirve de base para este capítulo es que el candidato desconocía, al menos parcialmente, la capacidad de cada estructura de aportar votos. Por tanto, parte de la negociación entre el candidato y el líder se basó en la capacidad de éste de convencer al primero de los beneficios electorales que recibiría al incorporar a la estructura.

En el caso del presente estudio, el equipo de campaña del candidato señaló cinco tipos de estructura con algunas características particulares que no pudieron ser verificadas en todos los casos por el equipo de observación y que quedan, por tanto, como un planteamiento derivado directamente de la información proporcionada por el candidato y su

equipo. Estas estructuras fueron descritas como familiar, casera, profesional, mercenaria y particular.

La estructura familiar es propia del ámbito rural y semirrural y se superpone a las familias y las relaciones sociales en torno a una familia con prestigio o poder. Podría pensarse que esta estructura utiliza o aprovecha las relaciones de patronazgo o cacicazgo. El candidato negocia con la familia o el jefe de ésta y, de resultar exitosa la negociación, la familia se compromete a votar por el candidato y a promocionar el voto en su ámbito de influencia.

La estructura casera consiste en armar una suerte de distribución piramidal en la que un ciudadano, llamado dueño de una casa amiga, invita a cinco ciudadanos más, y cada uno de ellos invita a cuatro, de los cuales cada uno invita a tres, y cada uno de éstos invita a 2, y finalmente, cada uno de esos dos invita a uno más. De esta forma, cada casa amiga aspira a reclutar a 326 ciudadanos que efectivamente participen como votantes, desde el dueño hasta los últimos invitados. En este caso, el dueño de la casa amiga es un ciudadano convencido de apoyar la campaña del candidato. Esta forma de clientelismo se puede considerar orientada hacia la sociedad civil y de filiación libre de los ciudadanos.

La estructura profesional corresponde a grupos de ciudadanos vinculados con un político profesional, con una filiación partidista. En este caso, se puede identificar al bróker o intermediario político que negocia pactos con el candidato y posiblemente aspire a algún puesto relacionado con la competencia electoral en curso.

Las estructuras mercenarias carecen de una filiación política y se ponen a disposición del candidato que les dé más. A decir del equipo de campaña, son las más débiles y su poder de negociación se basa en el engaño o *bluff*. Se puede pensar que la debilidad de estas estructuras deriva principalmente de la escasa lealtad que caracteriza la relación, la reciprocidad inmediata y de alcance muy limitado, y la falta de confianza entre el candidato y la estructura.

Las estructuras particulares constituyen una buena parte del capital político de los políticos locales, sin una filiación partidaria definida (en un contexto de alta debilidad institucional y organizacional de los partidos políticos) o que quedaron fuera de las candidaturas. En este caso, se debe negociar con el líder o dueño de la estructura. Éste puede

ser otro caso de cacicazgo, sobre todo por el carácter local de la elección y la relevancia de las dinámicas políticas y de poder locales.

Cabe mencionar que las estructuras señaladas por el equipo de campaña que se entrevistó no agotan las diversas modalidades de estructuras clientelares, sino solamente las que usó el equipo del candidato analizado para esta elección. Por ejemplo, se refirió que un partido opositor usó intensivamente una estructura gremial, basada en la universidad estatal y formada primordialmente por docentes y funcionarios de la misma. También se mencionó la compra directa del voto durante la jornada electoral. No obstante, al ser prácticas realizadas por actores políticos con los que no se tenía contacto y al no ser observadas, no se consideraron para un planteamiento más amplio.

Entre los rasgos distintivos de las estructuras, está su operación. Algunas llegan a funcionar con total autonomía, mientras que otras, como las caseras, son incorporadas plenamente a la lógica de operación directa del equipo de campaña.

Planeación del operativo de movilización durante la jornada electoral

Principales actores involucrados

El equipo de campaña desarrolló dos estructuras paralelas: los representantes de partido y los coordinadores. Los primeros formaban parte de una estructura institucional, considerada en la legislación electoral y que tiene como objetivo representar al partido en las casillas. Las figuras fueron el representante de casilla y el representante general; el primero permaneció en la casilla durante la jornada electoral y el segundo tenía movilidad entre las casillas.

Los representantes de casilla tenían perfiles muy variados, pero en general contaban con poca experiencia en el trabajo que les correspondía durante ese día. La mayoría eran mujeres, amas de casa o jóvenes estudiantes. Todos aparentaban ser simpatizantes del partido, aunque en general se trataba de personas sencillas, sin convicciones políticas fuertes.

Los representantes generales eran personas de diferente formación, por lo común, bastante preparadas acerca del funcionamiento de la maquinaria electoral. Muchos de ellos fueron previamente

representantes generales en otras elecciones y aparentaban conocer las diferentes funciones de los componentes de la estructura. En general, eran personas bastante conocidas en el ámbito local, con muchos contactos, no sólo dentro del partido, sino también entre la población. No todos estaban involucrados con el partido en el sentido ideológico. Había quien participaba por compromiso de familia, y porque le interesaba la parte organizativa. Había un conjunto de representantes generales simpatizantes del partido, pero que expresaron decepción por la mala gestión del gobernador y del presidente municipal.

Por su parte, la estructura de coordinadores tenía un carácter operativo y estaba formada por los coordinadores de sección y los de zona. La tarea de los primeros era operar en campo la movilización de los electores desde las estructuras (en sentido figurado) hacia las casillas. El esquema operativo planeado se expone en el siguiente apartado.

Planeación del operativo

Los coordinadores de sección tenían la tarea de estar en contacto permanente con los operadores estructurales para verificar y colaborar con la asistencia de los ciudadanos a las casillas. Como se dijo, las estructuras operan con diversos grados de autonomía. La intervención de los coordinadores de sección tiene una relación inversa con la autonomía de las estructuras; cuanto más autónomas sean, menos intervención se esperaría del coordinador de sección.

Los coordinadores de zona debían tener una función de enlace con la estructura institucional y con el cuarto de guerra. Con la primera, por medio del representante general, debían intercambiar información de: 1) quiénes votaron dentro del universo de votos comprometidos por los líderes de las estructuras, y 2) quiénes faltaban de votar. Una vez que disponían de esta información, retroalimentaban a los coordinadores de sección para que procedieran en consecuencia. La otra función de los coordinadores de sección era enviar información al cuarto de guerra de los incidentes de la jornada electoral y recibir instrucciones.

Como se observa, el intercambio de información entre los representantes generales y los coordinadores de zona constituyó una función adicional, mas no institucional, de esta estructura.

Prevalencia y efectividad

Estimar la medida en que funciona realmente una estructura clientelar es muy importante no sólo porque afecta la libertad de los ciudadanos de elegir a sus representantes, sino porque, según narraciones, muchas contiendas electorales se negocian antes de la elección. Es decir, entre las élites deciden quién va a ganar qué municipios, diputaciones, gubernaturas y hasta la presidencia. Una de las armas que esgrimen dichos líderes es precisamente el control que pueden ejercer de un porcentaje del electorado para que vote o deje de votar por algún candidato.

Existen dos elementos que se deben conocer para poder determinar si el clientelismo es un fenómeno relevante en la vida electoral de México: su incidencia y su efectividad.

Incidencia

Esta pregunta se aborda desde tres perspectivas complementarias. En primer lugar, lo que dicen los testimonios tanto de operadores políticos como de ciudadanos, participantes en grupos de enfoque, en entrevistas a profundidad y en charlas informales. En segundo lugar, se revisarán brevemente las mediciones que existen del fenómeno con encuestas probabilísticas. Y tercero, se analizará el impacto, como determinante del voto, mediante un modelo econométrico.

Desde hace 20 años existe una competencia silenciosa entre los operadores electorales y los estrategas de comunicación política por ver quién se puede adjudicar el triunfo en una elección. Los operadores electorales entrevistados a lo largo de esos 20 años defienden la efectividad de su labor, diciendo que representan entre 30% y 70% de la votación de un candidato. Los estrategas electorales atribuyen a sus campañas el triunfo sin especificar porcentajes. Lo cierto es que existe poca evidencia empírica que le dé la razón a uno o a otro bando. Con el fin de abonar a la parte que aporta en votos el bando de los operadores electorales, se presenta la siguiente evidencia.

La importancia que los operadores le atribuyen al voto de la estructura a veces es tal, que afirman que definen el resultado de una elección. Algunos casos famosos son: en 2006, la adjudicación que se atribuía la maestra Elba Esther Gordillo de haber dado el triunfo a Felipe Calderón gracias a su estructura-movilización electoral. En la

elección presidencial del 2000, algunos analistas explicaron la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) porque no salió a votar la estructura; porque no “bajó” el dinero; porque, y aquí se dividen las opiniones, el dinero se lo quedaron los mandos medios de la estructura; o porque de arriba llegó la orden de no liberar el recurso. Existen testimonios de elecciones en el ámbito local de que los operadores se quejaron porque en el último minuto se cambió la orden, es decir, se decidió no aplicar el operativo previamente estructurado, y no se movilizó a la gente. O bien, sin decir nada a los encargados, simplemente no se manda el dinero necesario para la operación. O bien, mandan decir “los de arriba” que mejor se vote por otro candidato de quien se tenía planeado. Esto causa un problema adicional a los operadores, menor si la transacción era meramente material, pero si la operación involucró persuasión en favor de un candidato, se quedan sin armas para lograr sus metas.

En menor escala existen ejemplos, como el testimonio de ciudadanos entrevistados en una sesión de grupos de enfoque en un municipio de Nayarit en 2011. En ese grupo de 10 participantes, a todos les quedaba muy clara la fuerza de las diferentes estructuras clientelares-electorales en el municipio. Esto, al indagar acerca de las causas por las que ganó el mismo partido de manera consecutiva, a pesar de que el presidente municipal anterior tuvo un desempeño terrible, lo que en teoría debió llevar a un voto de castigo en contra de ese partido. La explicación de las personas fue contundente: en las negociaciones, los líderes de estructuras se pelearon y uno de ellos, que incluía a muchos votantes, se retiró de la oposición y se fue con el partido en el gobierno, logrando así la reelección de ese partido.

Lo cierto es que para cualquiera que conoce cómo funciona una campaña electoral, ya sea dentro o cerca del cuarto de guerra, el tema de la estructura es una constante. Sin embargo, generalmente para nadie es claro qué tan fuerte es en realidad su influencia en el resultado electoral.

A continuación se muestran datos de la dimensión del fenómeno, según estudios cuantitativos con información recolectada mediante encuestas probabilísticas. Se comparan los resultados de cuatro estudios nacionales realizados previos a las elecciones federales de cada año: 2000, 2006, 2009, 2012; otra encuesta en 2006, representativa de

cuatro entidades de la República mexicana; y una encuesta con alcance distrital en 2013, para el estudio de caso diseñado para el presente artículo. No se preguntaron los mismos reactivos necesariamente en todas las encuestas, pero el mensaje general que transmiten es consistente.

Como se puede observar en el cuadro 1, la incidencia del clientelismo oscila entre 1% y 15%. Ningún estudio muestra los porcentajes comentados por operadores electorales de 30% o más.

Cuadro 1. Incidencia del clientelismo electoral federal y local (2000-2013)

Práctica	2000 nacional Flacso (%)	2006 nacional PNUD (%)	2006 4 entidades Berumen y Asociados (%)	2009 nacional Mercaei (%)	2012 nacional BGC (%)	2013 distrito local Mercaei (%)
Despensas por voto	--	4	--	15	--	16
Oferta de regalos, servicios o beneficios por voto (en general)	--	5	8	--	7	4
Dinero por voto	--	--	--	3	1	5
Gestionar programa social	14	6	3	5	--	4
Condicionar programa social	--	8	--	6	--	5
Gestionar beneficio para calle o colonia	--	--	--	3	--	9
Dinero a cambio de su credencial	--	--	--	2	--	3
Coacción del voto	--	--	--	5	1	2

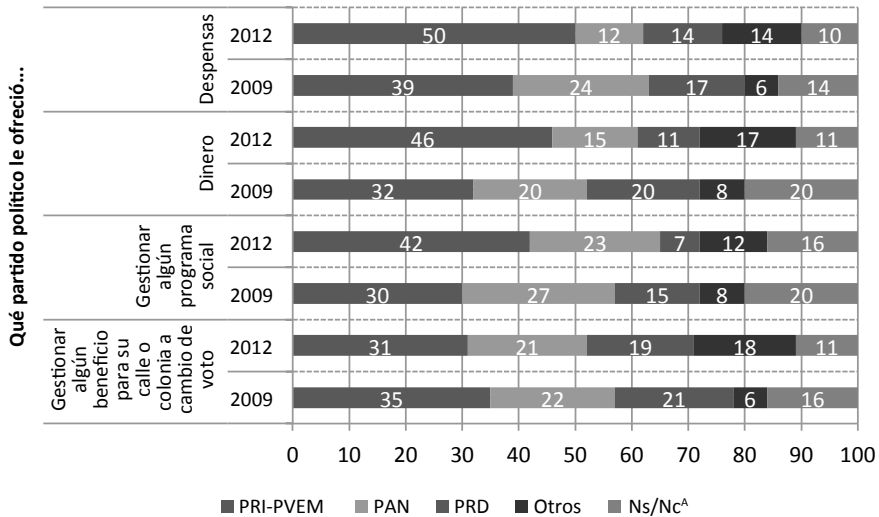
Fuente: Del Pozo y Aparicio (2001); PNUD (2006); Berumen (2006); Mercaei (2009); BGC (2012), Mercaei (2013).

Efectividad

Ahora bien, dada esa prevalencia, ¿cuál es el efecto que tiene el clientelismo? Es decir, ¿qué capacidad tiene de afectar el resultado de una elección? En principio, es necesario dimensionar adecuadamente

el porcentaje de votos que el clientelismo implica. Para ello hay dos elementos a considerar. Primero, el porcentaje de voto clientelar se divide entre los diferentes partidos que realizan este tipo de prácticas, no es exclusivo de uno solo. Esto hace que los efectos se cancelen mutuamente, y la resultante sea menor al dato simple de clientelismo. Este comportamiento se puede observar en la gráfica 1, la cual refleja la relación entre el tipo de práctica y el partido que la ejerció.

Gráfica 1. Clientelismo electoral federal (2009-2012)

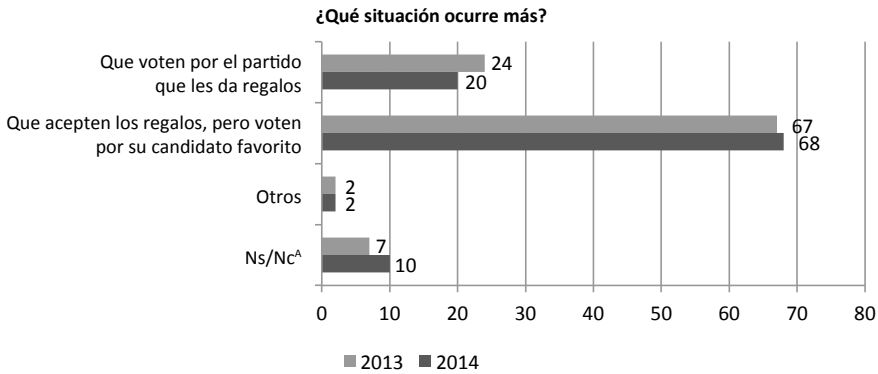


^A Ns= No sabe / Nc= No contestó

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Segundo, entre quienes reconocieron que recibieron algo para votar por alguien en el estudio de caso del 2013, sólo la quinta parte afirmó que votaría por el candidato o partido que le dio el regalo. Evidentemente, este comportamiento reduce la efectividad de las prácticas en estudio (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Opiniones acerca del efecto del clientelismo electoral

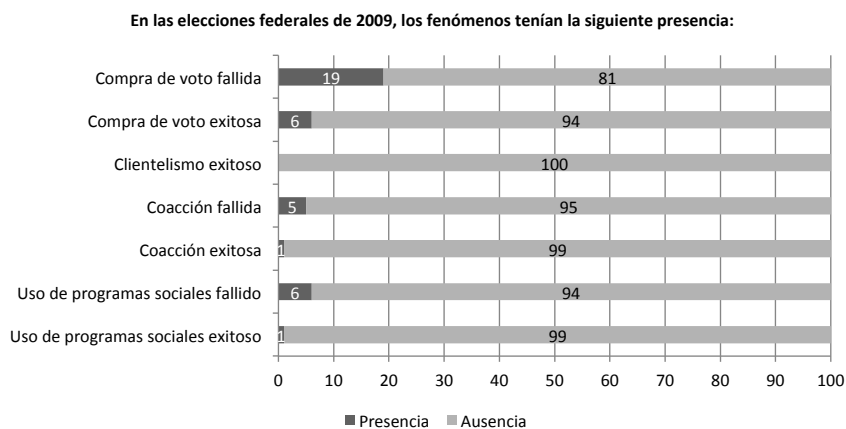


^A Ns= No sabe / Nc= No contestó

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Tercero, una vez pasada la elección se observa que, efectivamente, sólo una fracción vota por quienes utilizaron las estrategias en estudio. En una encuesta nacional poselectoral levantada en 2009 por Mercaei, 19% de los entrevistados dijo que los partidos les ofrecieron bienes y servicios por apoyo político, pero solamente 6% confirmó votar por el partido que le dio ese apoyo; es decir, 30% de 19% dijo recibir ofertas de bienes y servicios a cambio de apoyo político. Sucedió algo similar respecto de la coacción del voto: los partidos lo intentaron con 5% de los entrevistados, pero sólo tuvieron éxito con 1%; esto es, 20% de 5% dijo estar sujeto a coacción del voto. En esa misma elección de 2009, la estrategia de usar programas sociales para fines electorales se intentó con 6% de los entrevistados y se obtuvo éxito con 1% —o sea, 15% de efectividad (véase gráfica 3)—.

Gráfica 3. Efectividad del clientelismo. Elección federal 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Estos resultados coinciden con los hallazgos reportados por Blanca Elena del Pozo y Ricardo Aparicio para la elección del 2000, cuando concluyeron, entre otras cosas, acerca de la distancia entre oferta y ejecución de intentos de manipulación electoral:

El primer resultado que puede señalarse de la investigación es que la magnitud de la manipulación fue del 14%, es decir, que los distintos partidos políticos lograron un acercamiento a uno de cada siete ciudadanos para intentar que les otorgaran su voto. Sin embargo, la ciudadanía mexicana no necesariamente actuó conforme a las invitaciones y las expectativas de las organizaciones políticas. Uno de cada cien de los votos emitidos el pasado 2 de julio fueron producto de las acciones de inducción o manipulación (Del Pozo y Aparicio 2001).

Una segunda fuente para conocer el efecto de las prácticas clientelares es el contraste del resultado de una encuesta hecha pocos días antes de la jornada con los resultados electorales. Si la estimación de la encuesta difiere del resultado oficial, esta diferencia puede ser rastreable a los esfuerzos clientelares, siempre y cuando no haya explicaciones alternativas, como acontecimientos en los días cercanos a la elección que hubieran podido modificar las preferencias. Sin embargo,

si el resultado de la encuesta previa y el resultado oficial es el mismo (dentro del margen de error), como es el caso en las tres encuestas que se presentan en el cuadro 2, se puede pensar en dos alternativas de explicación: la encuesta ya había captado el efecto de las prácticas en estudio, o no hubo efecto de las prácticas clientelares, de compra y coacción, en el resultado final.

Cuadro 2. Encuesta nacional vs. resultado oficial (2009-2013)

Práctica	2009		2012		2013	
	Encuesta nacional	Resultado oficial nacional	Encuesta nacional 2	Resultado oficial nacional 2	Encuesta distrito local	Resultado distrito local
PAN	30.2	29.6	27.2	26.3	19	19
PRI	37.7	39.1	38.5	39.1	30	29
PRD	17	12.9	31	32.1	20	14
Otros	15.5	18.3	3.3	2.5	31	38
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Una tercera forma de medir el impacto de las prácticas clientelares se dio con un modelo econométrico de comportamiento electoral en México, en el cual se contrastó una modelación con las variables teóricas mencionadas arriba, pero incluyendo una variable que capturara el esfuerzo de las prácticas para inducir el voto. De esta manera, se especificó el siguiente modelo, el cual se analizó mediante una regresión logística multinomial:

$$Y = G(\beta_0 + \hat{\beta}_1 educ + \hat{\beta}_2 ingreso + \hat{\beta}_3 sitecon + \hat{\beta}_4 intpol + \hat{\beta}_5 votcast + \hat{\beta}_6 i pid_i + \hat{\beta}_7 i cand_i + \hat{\beta}_8 i camp_i + \hat{\beta}_9 i client_i)$$

Explicado así:

Y : voto por el candidato del partido de interés.

β_0 : constante.

$educ$: nivel educativo del entrevistado.

$ingreso$: proxy de suficiencia del ingreso del entrevistado.

$sitecon$: situación económica en relación con el año anterior (auto-declarada).

$intpol$: interés por la política.

$votcast$: voto de castigo.

pid_i : identidad partidista.

$cand_i$: candidato.

$camp_i$: campaña.

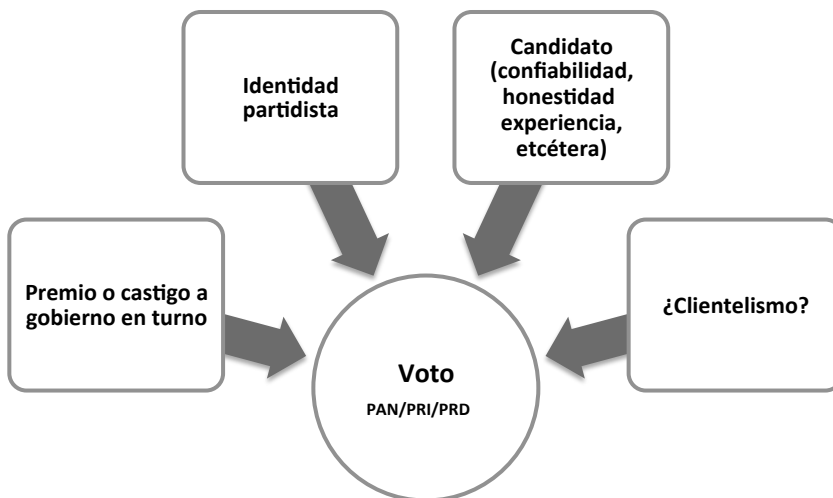
$client_i$: clientelismo.

Con $i = 1$ si es el partido de interés y 0 de otra forma.

Partidos de interés: Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y PRI.

Se realizó un modelo para explicar el voto por el PRI, el PAN y el PRD, por separado (véase figura 2). Para observar las variables utilizadas y las salidas de resultados completos, véase anexo 1.

Figura 2. Determinantes principales del voto en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Cuadro 3. Modelos explicativos del voto en elección local

Partido	Identidad partidista	Voto de premio y castigo	Voto por candidato	Voto por persuasión de campaña	Voto clientelar, compra, coacción
Modelo voto PAN	9.5	n.s.	5.9	9.4	n.s.
Modelo voto PRI	8.6	n.s.	5.8	7.8	n.s.
Modelo voto PRD	11.9	n.s.	10.9	11.5	n.s.

n.s.= estadísticamente no significativo

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaeí (2013).

El cuadro 3 muestra los momios que cada una de esas variables tiene en la preferencia electoral. Por ejemplo, se observa que quienes se identifican con el PRI tienen 8.6 veces más probabilidad de votar por ese partido que quienes no comparten dicha simpatía. Quienes conocen al candidato priista tienen 5.8 veces más probabilidad de votar por él que quienes no lo conocen. Y quienes mejoraron su opinión del candidato después de la campaña tienen 7.8 veces más probabilidad de votar por el PRI que quienes no mejoraron su opinión. La lectura es similar para el resto de los coeficientes. Los resultados indican claramente que las variables relevantes en esa elección fueron los candidatos, la simpatía por sus partidos y las campañas. Lo que no tuvo impacto fue el potencial voto de castigo ni el clientelismo. Así, al menos en el caso en estudio, el modelo corrobora lo observado con otros recursos analíticos: que estas prácticas no tuvieron el efecto, al menos en la magnitud buscada originalmente.

De lo anterior se infiere que el voto clientelar efectivo es bajo. Sin embargo, lo ideal sería poder medir directamente el verdadero número de votos que las acciones clientelares producen. Para esto, sería necesario seguir una metodología sugerida por los mismos operadores políticos. No obstante, algunos testimonios de operadores electorales indican que no realizan una medición sistemática del desempeño o efectividad de la estructura. Se trata de dos procedimientos. El primero consiste en comparar la lista de potenciales movilizados (promovidos),

así como los movilizados y que efectivamente votaron el día de la elección, contra la lista nominal que fue marcada por los representantes de casilla durante la jornada electoral. En dicha lista se registra a las personas que fueron a votar. Ese procedimiento debe arrojar el dato preciso de cuántas personas de la estructura votaron.

En el distrito en estudio existió un sistema para llevar una contabilidad como la mencionada. El instrumento que ellos utilizaron fue el bingo, que es una hoja en la que se encuentran los folios de la lista nominal, con forma de tres dígitos, de cada sección. Se utiliza para identificar en la lista nominal y marcar aquellos folios de las personas que asisten a las urnas y votan. De aquí se deriva la información de aquellas personas que fueron movilizadas y que ya votaron, o quienes aún no han votado o nunca votaron.

El segundo procedimiento arroja resultados menos confiables porque, aunque se sepa cuántos de la estructura votaron, no se sabe por quién lo hicieron. Y si se atiende a los datos mencionados previamente, con probabilidad sólo entre un quinto y un tercio de ellos habrá votado por el candidato al que se comprometieron. Esta afirmación debería, sin embargo, matizarse, ya que dependiendo del tipo de estructura de que se trate, habrá más o menos fidelidad en el voto. Entonces, un procedimiento indirecto para saber si ese número de votantes movilizados hizo una diferencia, es comparar los votos totales del candidato contra los datos históricos de elecciones comparables.

En el estudio de caso del distrito local que se analizó en 2013, se intentó llevar a cabo ambos ejercicios: contabilizar el número de votantes de la estructura e inferir su impacto con base en la votación histórica de ese partido. A continuación, se describe el operativo de la estructura usado en ese distrito por parte de uno de los candidatos. Se presenta la planeación, la ejecución y la evaluación de los resultados del mismo. En la observación se encontraron elementos que hacen pensar que la efectividad el día de la elección no necesariamente correspondió a lo planeado.

Observación del operativo de movilización durante la jornada electoral

Cabe mencionar que se acompañó a los operadores políticos y los movilizados involucrados en la jornada electoral del 7 de julio de 2013.

Enseguida se describirán brevemente los acontecimientos y las dinámicas de aquel día, para encontrar las diferencias entre la planeación de los vértices y la práctica de la base.

Observaciones generales

La cita con todos los representantes generales y los coordinadores de campaña fue a las seis de la mañana en la casa de campaña del candidato. Para las seis y media todavía faltaban algunos representantes generales. Cada uno sabía con anticipación cuáles secciones les correspondían, y aparentaban tener una ruta clara de revisión de las casillas correspondientes.

Un primer problema logístico fue el transporte: sólo algunos representantes generales tenían auto propio, mientras que otros se organizaron como pudieron con amigos o familiares, a quienes pagaron por el servicio de transporte durante la jornada.

Cada representante general estuvo acompañado por un estudiante de derecho, y cada uno aparentaba no tener una convicción política; para ellos se trataba simplemente de un trabajo remunerado. Cada abogado tenía una serie de hojas foliadas para hacer reportes de incidentes, que se usarían en caso de que la elección no favoreciera al candidato al final de la jornada.

Entre representantes generales y representantes de casilla se establece una relación de poder completamente vertical: los generales asumen el papel de autoridad frente a los de casilla, y los tratan como si fueran sus empleados. En algunos casos aislados, esta relación de poder se cuestionó, en especial en los momentos de mala organización de la estructura, cuando el representante general no lograba coordinar correctamente a todos los actores. En ocasiones también sus funciones parecen chocar con las de los coordinadores de sección o los de zona.

Afuera de las casillas era común ver señores parados, con los brazos cruzados, o murmurando palabras con otras personas. En general, estos últimos actores intentaban pasar desapercibidos; no obstante, son personajes bastante conocidos en las colonias, y la gente los puede identificar fácilmente como movilizadores de algún partido.

En las colonias populares no se observó mucho movimiento de coches, ya que la mayoría de las personas llegaba caminando a votar. En cambio, en las colonias semirurales se observaron varios carros, algunos

sin placas o con vidrios polarizados. Algunas camionetas acudieron en varias ocasiones a las casillas con personas a las que llevaban a votar. El viaje era de ida y vuelta, por lo que la camioneta esperaba mientras los sujetos votaban y después los retiraba de la casilla. Se pudo observar que partidos distintos del que se acompañaba eran responsables de estas movilizaciones, lo cual indica que es una estrategia a la que recurren varios partidos.

En las zonas semirurales el voto es, sobre todo, una cuestión familiar. Las familias llegan juntas a las casillas con el jefe de familia por delante, y la esposa e hijos por detrás. Había personas solas que votaban hasta que llegaban sus familiares. Entre los votantes, una vez que emitieron su sufragio, se hicieron preguntas como: “¿Por quién votaste?”. En las colonias urbanas, en cambio, el voto es una cuestión más individual, y la gente tiende a llegar sola a las casillas.

En zonas semirurales, la red de coordinadores, promotores, movilizadores y promovidos se compone prácticamente sólo de familias originarias, ya que las familias nuevas, de migración reciente, no se involucraban mucho con los residentes más antiguos y eran vistas con recelo.

Incidencia de la operación

Desempeño de los representantes generales y los de casilla

Los representantes generales, junto a los abogados, se mueven periódicamente para visitar las casillas y las casas amigas que les corresponden. En su recorrido de casillas, los representantes generales y los abogados están en contacto constante con los representantes de casilla, quienes experimentan muchas dificultades para hacer bien su trabajo, sobre todo porque, según dijeron, fueron capacitados apenas el día previo a la jornada electoral.

Las mayores dificultades giraron en torno a las hojas del bingo, que tenían como objetivo llevar un control de los votantes promovidos y reportar a la casa de campaña la evolución de la votación. El problema particular era que algunos representantes de casilla no sabían cómo llenar las hojas o tachaban más de un cuadro.

En general, el trabajo de los representantes de casilla se caracterizó por tensión y nerviosismo, ya que no sabían bien qué tenían que llenar y cómo funcionaban las hojas del bingo. El representante general se

molestaba por esto y les reclamaba a los representantes de casilla que entregaran bien sus hojas. La observación concluyó que las hojas del bingo no fueron llenadas correctamente en alrededor de 40% de los casos, lo cual dificultó la tarea de movilización, y canceló la posibilidad de utilizarlas como herramienta para la contabilización de votantes movilizados.

Casas amigas

Las casas amigas son centros de reunión para los simpatizantes del partido y centros operativos en los que se controla a los movilizados. Los dueños de la casa amiga, en general, son familias que simpatizan con el partido y que se conocen ya sea por manzana o colonia.

Se observaron dos tipos de casas amigas: las oficiales, donde se tenían que recoger las hojas del bingo y preparar el operativo; y las no oficiales, donde simpatizantes del partido ofrecieron espontáneamente su casa para acoger a los votantes y ofrecer el desayuno. El partido tenía control directo de las casas amigas oficiales, pero los mismos representantes generales desconocían en ocasiones la existencia de las no oficiales, hasta que se topaban incidentalmente con ellas. Además, hubo otra diferencia: no en todas las casas amigas se ofrecía desayuno, ya que algunas fungían como meros centros operativos para el procesamiento de las hojas del bingo.

La organización del desayuno es, ante todo, una cuestión familiar. Se trata de familias partidarias desde generaciones atrás, aunque en las pláticas sus miembros dejaban salir algún comentario de decepción e insatisfacción hacia las promesas no cumplidas del partido. En algunos casos, las casas amigas eran de los propios coordinadores de sección o coordinadores de zona, cuyos parientes organizaron los desayunos. Otras casas amigas fueron operadas por simpatizantes del partido sin cargo específico dentro de la estructura.

En el ámbito rural, el momento de la comida o los desayunos es poco politizado. Parece más una reunión que una movilización política. Estos casos reflejan más del tipo de estructura clientelar de largo plazo con lazos tanto emocionales como materiales.

En las zonas urbano-populares, las casas amigas estaban muy cerca de las casillas, mientras que en las zonas semirurales se encontraban

más retiradas. Esta situación fue un obstáculo para los coordinadores de sección, pues tuvieron que resolver un problema adicional de transporte, además de que vieron apretados sus tiempos.

Las casas amigas son el principal escenario del ofrecimiento de los desayunos, o lo que popularmente se le denomina “operación tamal”. El partido reparte los tamales u otros alimentos para el desayuno mediante las familias de las casas amigas. Así que el mecanismo de reciprocidad voto-desayuno necesita de un intermediario de confianza para que se establezca. A veces el mecanismo de reciprocidad carece del medio, es decir, de la comida, y se establece por medio de dinero para comprarla, entre 20 y 30 pesos por persona, o 100 pesos para una familia. Es el caso de casas amigas que prefieren repartir el dinero del partido entre su gente que organizar un desayuno, ya sea por falta de espacio o de tiempo. Se da también el caso con las casas amigas no oficiales, donde la relación de reciprocidad se establece entre los votantes y los dueños del lugar, que pagan el desayuno con su dinero.

Este mecanismo de reciprocidad se pone en riesgo cuando el partido no da suficiente dinero para el desayuno de toda la gente que se espera en la casa amiga, o cuando la organización para ello, a cargo de gente del partido, es deficiente. Se observó una asignación ineficiente de recursos, pues algunas casas contaron con menos dinero del necesario para atender a sus invitados, mientras otras tuvieron poca afluencia y el dinero asignado resultó excesivo. No obstante, este problema afectó más a las familias que a la movilización, pues tuvieron que absorber los gastos extra.

Desempeño de las estructuras

La interacción entre la estructura institucional (representantes generales y representantes de casilla) y la de movilización (coordinadores de sección, coordinadores de zona y casas amigas) también tuvo algunos problemas. En principio, se estableció que la relación entre los representantes generales, por un lado, y los coordinadores de sección y coordinadores de zona, por el otro, es completamente vertical. Los representantes generales asumen el papel de autoridad, enviados por el cuarto de guerra de la campaña a regularizar y controlar el correcto funcionamiento de la estructura. Es su responsabilidad que la maqui-

naria de la estructura funcione correctamente y resolver los problemas que se presenten.

No obstante, el contacto entre ambas estructuras no fue fluido. Algunos representantes generales desconocían quiénes eran sus contrapartes, u otros no tenían la dirección de las casas amigas oficiales ni la lista actualizada de los coordinadores de sección.

También dentro de la estructura de movilización se observaron algunas debilidades. En algunos casos, los coordinadores de zona quisieron localizar la estructura de movilización mediante un coordinador de sección, pero apenas conocían a alguna persona involucrada con esa estructura, y no estaban seguros de que estuvieran apoyando al partido en esas elecciones. Esta observación hace pensar que en esta parte se trataba más de una estructura profesional no de clientelas de largo plazo, sino personal reclutado para ese día.

Los coordinadores de zona se mostraron más comprometidos con el trabajo que los de sección. Se movilizaban más, mientras que se observó una cierta indiferencia de los coordinadores de sección para ir casa por casa a llamar a la gente, y el recurso más utilizado fue el llamar por teléfono celular a las personas que no respondieron a la primera llamada de voto.

Otro problema fue que los coordinadores de sección no tenían una lista ordenada de sus promotores y promovidos, por lo que pasaban mucho tiempo buscándolos uno por uno en la lista nominal. Finalmente, los coordinadores de sección no entendían por qué algunos votantes en la lista nominal aparecían marcados con plumón amarillo y naranja (las copias punteadas con marcador amarillo y naranja de la lista nominal para identificar a los movilizados y promovidos).

De lo anterior, se concluye que fueron observadas algunas divergencias entre la planeación del operativo de movilización y la ejecución de dicho plan. Estas divergencias apuntaban hacia disminuir la efectividad de las estructuras, en particular las casas amigas, en aportar y controlar el aporte de votos.

En la tarde se regresó a la casa de campaña para observar el trabajo central que se realizaba allí. A pesar de que las previsiones eran favorables al candidato, se respiraba un aire de nerviosismo y cansancio entre los diferentes actores. Había preocupación, en parte por la falta de claridad del resultado de su elección y los problemas que estaban teniendo con la movilización, y en parte porque estaban perdiendo la

elección de presidente municipal y temían que este resultado en contra pudiera impactar negativamente a su candidato.

Contraste entre la planeación y la ejecución de la movilización

Como se ve en el recuento de los acontecimientos de la jornada electoral, la teoría de movilización de la estructura de la campaña en estudio resultó muy diferente entre la planeación prevista y su aplicación en la práctica. Se observaron defectos, fallas y vicios a lo largo del sistema, que lo hicieron ineficiente para el fin de lograr los votos. Se intentará, entonces, poner en luz algunos elementos que ilustran esta situación.

Primero, la estructura piramidal bien descrita en la teoría, en la que cada elemento está enlazado a lo que tiene arriba y debajo de sí; en realidad, resulta muy fragmentada y los elementos contiguos a veces no tienen relaciones entre sí. Fue tal que, por ejemplo, los representantes generales no siempre conocían a los coordinadores de sección y a los de zona con quienes debían trabajar; tampoco se tenía la información cierta de las casas amigas y de las personas encargadas de recolectar las hojas del bingo.

Segundo, los representantes de casilla, encargados de llenar las hojas del bingo, no tenían preparación suficiente para hacerlo correctamente. Esto se debe a que su capacitación fue el día anterior a la jornada electoral y que no tuvieron tiempo para ensayar su trabajo. También a esto se le relaciona la ineficiencia de las hojas del bingo en lo práctico, dado que los tiempos de traslado de éstas, de mano en mano, las hacen un instrumento lento para el fin de movilización de las personas que todavía no iban a votar, acción que debe de ser rápida y que necesita de un gran esfuerzo logístico.

El trabajo de los coordinadores de sección y los de zona tampoco fue el óptimo esperado, ya que estas figuras se quedaron a veces en un plan de movilización pasivo, y prefirieron operar por medio del celular que ir de casa en casa a ver qué pasaba con su gente. Esta actitud restó fuerza al trabajo de movilización y promoción del voto que hubo previamente.

Al final, no hubo ninguna contabilización seria y sistemática de la información proveniente de las hojas del bingo, así que no se pudo

hacer una retroalimentación del funcionamiento de este sistema. Con 40% de falla, cualquier conclusión derivada de analizar los bingos hubiera sido poco sólida.

Apreciaciones de los actores acerca de la movilización

Los coordinadores de sección y los de zona son los operadores en tierra de la estructura, y son quienes tienen el contacto directo con los votantes. Como tales, proporcionaron testimonios objetivos de los acontecimientos de aquel día. Las locuciones aquí reportadas corresponden a los coordinadores de sección, a los de zona y a líderes de casas amigas que operaron durante la jornada electoral.

“A esa hora perdimos cabeza y todo. Tuvimos que congregarnos en una sola casa amiga, porque vimos que estábamos perdiendo mucho tiempo. Pero al final de cuentas se logró el objetivo.

“Yo estoy consciente que por lo menos cinco personas me traicionaron.

“Nosotros los de zona, la semana anterior tuvimos que ir a buscar a los seccionales y de las casas amigas, para hacer el trabajo juntos. Allí la confusión que obtuve fue porque las listas no llegaban a tiempo, y el retraso de ir de una casa a otra nos quitaba tiempo” (Mercado 2013).

Las palabras de estos operadores refuerzan las observaciones que se hicieron, y muestran una situación en la que la organización y la división de poderes planeada desde lo alto no aplica en la práctica, y deja espacio a la improvisación y al pragmatismo para hacer funcionar el proceso con muchos defectos.

En contraste, los testimonios en el cuarto de guerra difirieron con la observación y con lo platicado por los coordinadores de sección y los de zona. Allí, la postura que se mantuvo todo el tiempo fue la de “aquí no ha pasado nada”, y si bien se admitieron algunos percances durante el proceso, tenían la percepción que toda la maquinaria funcionó correctamente.

“Fue una jornada tranquila, que pasó sin accidentes. La estructura de movilización carburó en lo normal”.

- ¿Qué cambiarías del operativo de aquel día?
 —¡Nada!... lo afinaría, haría estructuras más finas, más capacitación para la gente (Mercado 2013).

Para medir la efectividad de la estructura en número de votantes movilizados, se puede concluir de la narración anterior que no fue posible su realización. Sin embargo, al menos como un proxy se comparó la estimación de dos personas clave del cuarto de guerra con respecto a cuántos de los votos logrados podrían atribuírsele al esfuerzo de la estructura.

El cuadro 4 muestra el número de votos obtenidos, los esperados por los líderes de la estructura antes de la elección, la estimación del actor 1 y las estimaciones del actor 2.

Cuadro 4. Votos obtenidos, esperados y estimados antes de elección local

	Valores estimados	Porcentaje (%)
Votos para el candidato en la elección 2013 (resultado oficial)	5,567	--
Votos estimados para el candidato antes de la elección (expectativa)	Alrededor de 12,000	--
Votos de los 12,000 que se esperaba que vendrían de la estructura (expectativa)	Al menos 4,000	Respecto de la estimación preelectoral 33
Votos de los 5,567 logrados, que vinieron de la estructura (estimación actor clave 1)	Alrededor de 3,000	Respecto de la votación lograda 54
Votos de los 5,567 logrados, que vinieron de la estructura (estimación actor clave 2)	Alrededor de 1,500	Respecto de la votación lograda 27
Votos de los 5,567 logrados, que vinieron de la estructura, y que no necesariamente hubieran votado por este candidato —eficacia neta— (estimación actor clave 2)	750	Respecto de la votación lograda 14

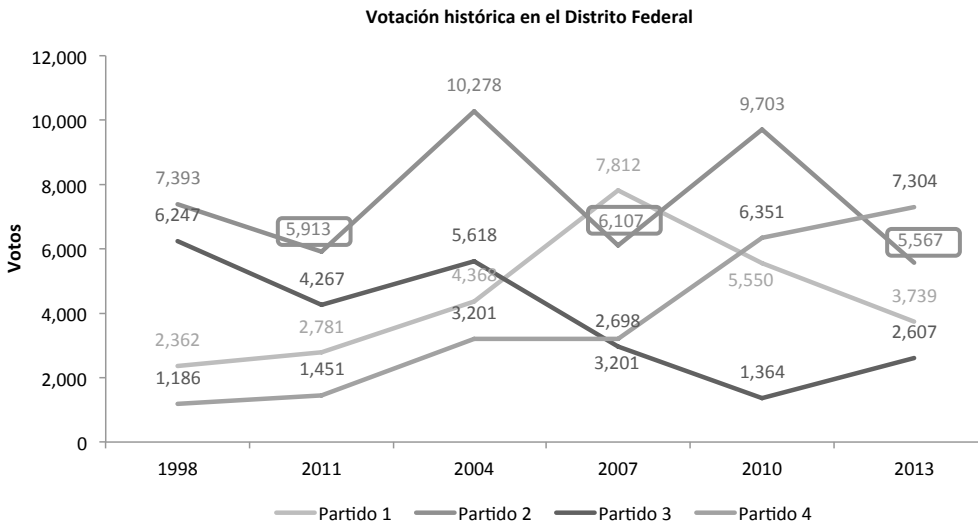
Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Como se percibe en el cuadro 4, únicamente 14% de los votos obtenidos por el candidato puede ser atribuido, según el segundo actor, a la estructura. Para el resto, 13%, que este mismo actor reconoce que fue movilizadado por su estructura, afirma que de todas formas eran simpatizantes de su partido o de él. La movilización en este sentido sólo garantizó que efectivamente fueran a votar.

Es interesante comparar este resultado producto de las estimaciones informadas, mas no evidenciables de actores clave del proceso, con el dato arrojado por la encuesta preelectoral en el distrito, del cual resultó que 16% de los ciudadanos fue objeto de al menos una de las siguientes prácticas que buscaban obtener su voto: recordación de los beneficios recibidos; amenazas u ofrecimiento de despensas; gestión de algún programa social u otros beneficios, o dinero a cambio del voto o de entregar la credencial de elector. En conclusión, y de manera muy preliminar: la eficacia del clientelismo en esta elección local habría sido de alrededor de 15%.

Por último, las inferencias que se podrían sacar del impacto del clientelismo, con base en un presumible aumento en la votación histórica comparable, no es posible hacerlas tampoco, ya que como ilustra la gráfica 4, 2013 representó la votación más baja de las últimas tres elecciones locales comparables.

Gráfica 4. Votación histórica en distrito local estudiado



Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Si se considera que el candidato en estudio le ganó a su más cercano rival por 1,828 votos, según las estimaciones del segundo actor, la operación de la estructura no habría cambiado el resultado. Según la estimación del primer actor, sí hizo toda la diferencia. Hasta no realizar estudios rigurosos de la efectividad de las estructuras, y en diferentes contextos electorales, no se puede dar una respuesta definitiva.

Conclusiones

- 1) En el contexto de la transición a la democracia en México, las prácticas electorales del pasado englobadas en la palabra “fraude”, robo de urnas, carrusel, urnas embarazadas, etcétera, han ido desapareciendo. En su lugar, aún queda una serie de prácticas de inducción al voto que se contraponen con el espíritu de la democracia y de votaciones libres.
- 2) Estas prácticas van desde lo ilegal, mediante el intercambio de bienes o servicios a cambio del voto; mediante la oferta o amenaza de retiro de programas sociales; hasta prácticas legales, pero no necesariamente democráticas, en el sentido de que el individuo cede a su comunidad su decisión de voto. Aquí entran diversos tipos de estructuras clientelares, algunas de las cuales son como tribus de auto-protección y seguridad grupal de muchos años, mientras que otras son meras agrupaciones temporales. Asimismo, existen otros tipos de organizaciones que buscan a veces homologar su voto y funcionar como cuerpo: familias, colonias, sindicatos, gremios, universidades, sectores de un partido, etcétera.
- 3) Este trabajo ofrece diversos tipos de evidencia, desde estudios realizados en el pasado hasta un estudio ad hoc para propósitos del presente artículo, en el que se muestra que la incidencia del fenómeno varía entre 1% y 15%, dependiendo del tipo de práctica.
- 4) El artículo evidencia la baja efectividad electoral de este tipo de prácticas. Por parte del ciudadano, menos de la tercera parte de quienes reciben algo dice votar por la opción política que se le dio. Además de que, al ser una práctica extendida entre los tres principales partidos, el efecto neto es todavía menor.

- 5) Más aún, se observó que no se aprecian diferencias entre las mediciones previas a la elección y el resultado electoral, lo que pone en tela de juicio si esas prácticas ofrecen un valor agregado. Al analizar mediante un modelo econométrico el peso electoral del clientelismo, este componente no resultó significativo. Finalmente, al observar detenidamente el funcionamiento de algunos tipos de estructura, se registró que, como en muchas organizaciones humanas, la operación de los procesos previstos dista de la práctica en el campo, lo cual hace prever que la efectividad es menor a la deseada. Cinco aproximaciones diferentes para medir la fuerza de las prácticas en estudio apuntan en la misma dirección: su limitada dimensión y bajo impacto electoral.
- 6) Sin duda, en la medida en que haya más y más evidencia que demuestre las limitaciones de estas prácticas, menor será su prevalencia.
- 7) El dinero que cuesta cualquiera de esas prácticas, sin una demostración de costo-efectividad clara, irá dejando paso a otro tipo de estrategias electorales de mayor impacto y, presumiblemente, que profundicen la transparencia y rendición de cuentas.

Anexos

Anexo 1. Modelos logísticos del efecto del clientelismo

Variable dependiente:	Categorías
Si el día de hoy fueran las elecciones para diputado local y los candidatos fueran las personas que están en la tarjeta ¿por cuál candidato votaría usted?	Recodificada: 1= el candidato del partido de interés; 0=los demás Para modelar se consideraron sólo a los tres principales partidos
Variables independientes:	Categorías
Sexo	Recodificada: 0=hombre; 1=mujer
Edad	Logaritmo de edad reportada (años)
Nivel educativo	Recodificada: 1= hasta secundaria incompleta 2= hasta medio superior trunco 3= medio superior completo; carreras técnica y comercial 4= licenciatura o superior
Proxy de ingreso: Con el total del ingreso familiar, diría usted que...	Recodificada: 0= no les alcanza y tienen grandes dificultades 1= no les alcanza y tienen dificultades 2= les alcanza justo, sin grandes dificultades 3= les alcanza bien y pueden ahorrar
Situación económica. Comparada con hace un año, ¿me podría decir si la situación económica actual de usted y su familia es mucho mejor, mejor, peor o mucho peor?	Recodificada: 0= mucho peor; Ns (esp.); Nc (esp.) ^A 1= peor 2= igual de mal (esp.) 3= igual de bien (esp.) 4= mejor 5= mucho mejor
Interés por la política. ¿Qué tan probable es que usted vote en las próximas elecciones de julio de 2013 para elegir diputado local y presidente municipal?	Recodificada: 0= definitivamente no votaré; Ns (esp.); Nc (esp.) ^A 1= probablemente no votaré 2= probablemente votaré 3= definitivamente votaré
Voto de castigo al gobernador. ¿Qué tipo de voto le daría a "x" por lo que ha hecho en sus dos años de gobierno: le daría un voto de premio o un voto de castigo?	Recodificada: 0= Ns ^A 1= voto de castigo 2= voto de premio
Identidad partidista. Independientemente de por quién haya votado en el pasado, ¿con cuál partido político se identifica usted más?	Recodificada: 1= el partido de interés con opciones: mucho y poco , 0= los demás

Continuación.

Variables independientes:	Categorías
Campanías. Pensando sólo en las dos últimas semanas, dígame si la campaña de... (nombre del candidato) le ha llevado a tener una opinión más favorable o menos favorable de éste.	Recodificada: para cada partido de interés 0= opinión menos favorable 1= no ha cambiado su opinión o Ns ^A 2= opinión más favorable
Conocimiento del candidato: ¿Me podría decir qué nombres ha escuchado de candidatos para diputado local de su distrito? (Encuestador: espere respuesta y circule sí espontáneo) para los no mencionados pregunte: ¿Usted ha oído o no ha oído hablar de (...)	Recodificada: para cada partido de interés 0= no 1= sí (esp.) y sí (con ayuda)
Prácticas clientelares. Por favor, dígame si durante las últimas dos semanas a usted o a alguien de su colonia le han sucedido las siguientes situaciones:	Recodificada: 0= no 1= sí, a mí; sí, a otros; sí, a ambos y se asociaron al partido que las promovía para luego derivar un índice aditivo por cada partido de interés
¿Le han ofrecido o no le han ofrecido despensas a cambio de su voto?	
¿Le han ofrecido o no le han ofrecido dinero por su voto?	
¿Le han ofrecido o no le han ofrecido gestionar algún programa social por su voto?	
¿Le han ofrecido dinero o no le han ofrecido dinero a cambio de entregar su credencial de elector y devolvérsela después de la elección?	
¿Ha recibido o no ha recibido amenazas para votar por un determinado partido?	

^A Ns= No sabe / Nc= No contestó.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaeí (2013).

Resultados

- 1) Las variables que resultaron significativas en los modelos fueron:
 - a) Identidad partidista.
 - b) El candidato.
 - c) La campaña del partido.
- 2) El índice de prácticas clientelares no resultó significativo para ninguno de los tres partidos considerados.
- 3) El grado educativo resultó significativo en algunas categorías, sólo en el modelo del PRI.

Regresiones logísticas multinomiales

Anexo 2. Voto por el PRI

Voto por el PRI	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Sexo	0.7814	0.2272	-0.8500	0.3960	0.4419	1.3816
Edad (log)	0.9089	0.3800	-0.2300	0.8190	0.4006	2.0623
Nivel educativo						
Hasta medio superior trunco	0.6653	0.2844	-0.9500	0.3400	0.2879	1.5376
Medio superior completo; carreras técnica y comercial	0.5519	0.2582	-1.2700	0.2040	0.2206	1.3806
Licenciatura o más	1.2357	0.4885	0.5400	0.5920	0.5694	2.6817
Ingreso						
No les alcanza y tienen dificultades	1.3167	0.6353	0.5700	0.5690	0.5114	3.3899
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	1.5373	0.7629	0.8700	0.3860	0.5812	4.0662
Les alcanza bien y pueden ahorrar	2.4596	1.6813	1.3200	0.1880	0.6441	9.3914
Situación económica						
Peor	1.0774	0.6310	0.1300	0.8990	0.3419	3.3954
Igual de mal (esp.)	0.8517	0.5726	-0.2400	0.8110	0.2281	3.1807
Igual de bien (esp.)	0.7259	0.4730	-0.4900	0.6230	0.2024	2.6034
Mejor	0.8936	0.5966	-0.1700	0.8660	0.2414	3.3073
Mucho mejor	1.0000	(empty)	--	--	--	--
Interés por la política						
Probablemente no votaré	1.4134	1.8479	0.2600	0.7910	0.1090	18.3280
Probablemente votaré	1.9868	2.2035	0.6200	0.5360	0.2260	17.4659
Definitivamente votaré	2.7417	2.9667	0.9300	0.3510	0.3288	22.8602
Voto de premio o castigo						
Voto de castigo	0.6300	0.3576	-0.8100	0.4160	0.2071	1.9163
Voto de premio	0.8858	0.2966	-0.3600	0.7170	0.4595	1.7074
Identidad priista	8.5767	2.7996	6.5800	0.0000	4.5235	16.2619
Identidad panista	2.6504	1.2432	2.0800	0.0380	1.0569	6.6464
Identidad perredista	0.9229	0.4884	-0.1500	0.8790	0.3271	2.6037

Continuación.

Voto por el PRI	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Campaña del PRI						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	1.0704	0.5207	0.1400	0.8890	0.4125	2.7774
Opinión más favorable	7.8107	3.5827	4.4800	0.0000	3.1787	19.1922
Campaña del PAN						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	1.8833	0.7965	1.5000	0.1340	0.8222	4.3142
Opinión más favorable	0.5153	0.2474	-1.3800	0.1670	0.2011	1.3205
Campaña del PRD						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	0.8309	0.3545	-0.4300	0.6640	0.3600	1.9175
Opinión más favorable	0.5639	0.2969	-1.0900	0.2770	0.2010	1.5825
Candidato del PRI	5.7627	2.0094	5.0200	0.0000	2.9095	11.4140
Candidato del PAN	0.9709	0.3048	-0.0900	0.9250	0.5247	1.7965
Candidato del PRD	0.6333	0.2108	-1.3700	0.1700	0.3298	1.2159
Cientelismo PRI	1.0914	0.2925	0.3300	0.7440	0.6455	1.8455
Constante	0.0089	0.0196	-2.1400	0.0320	0.0001	0.6691

^ANs= No sabe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Anexo 3. Voto por el PAN

Voto por el PAN	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Sexo	1.3898	0.4015	1.1400	0.2540	0.7890	2.4482
Edad (log)	1.4669	0.5757	0.9800	0.3290	0.6797	3.1658
Nivel educativo						
Hasta medio superior trunco	1.2316	0.5343	0.4800	0.6310	0.5263	2.8822
Medio superior completo; carreras técnica y comercial	1.2361	0.5644	0.4600	0.6420	0.5052	3.0247
Licenciatura o más	1.1416	0.5061	0.3000	0.7650	0.4788	2.7220
Ingreso						
No les alcanza y tienen dificultades	0.7856	0.3466	-0.5500	0.5840	0.3308	1.8653

Continuación.

Voto por el PAN	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	0.7361	0.3421	-0.6600	0.5100	0.2960	1.8305
Les alcanza bien y pueden ahorrar	0.5409	0.3996	-0.8300	0.4060	0.1271	2.3013
Situación económica						
Peor	0.6906	0.3526	-0.7200	0.4680	0.2539	1.8786
Igual de mal (esp.)	0.8788	0.5209	-0.2200	0.8270	0.2750	2.8085
Igual de bien (esp.)	0.6054	0.3876	-0.7800	0.4330	0.1726	2.1236
Mejor	1.4209	0.8686	0.5700	0.5660	0.4287	4.7091
Mucho mejor	2.0186	5.3560	0.2600	0.7910	0.0111	366.0768
Interés por la política						
Probablemente no votaré	0.9955	1.1455	0.0000	0.9970	0.1044	9.4956
Probablemente votaré	2.3445	2.1002	0.9500	0.3420	0.4051	13.5695
Definitivamente votaré	2.2665	1.9520	0.9500	0.3420	0.4191	12.2583
Voto de premio o castigo						
Voto de castigo	1.2751	0.7636	0.4100	0.6850	0.3943	4.1237
Voto de premio	1.9282	0.7830	1.6200	0.1060	0.8700	4.2738
Identidad priista						
Identidad panista	9.5170	3.3434	6.4100	0.0000	4.7805	18.9466
Identidad perredista						
Identidad perredista	0.8974	0.4508	-0.2200	0.8290	0.3352	2.4022
Campaña del PRI						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	0.9380	0.3679	-0.1600	0.8700	0.4349	2.0231
Opinión más favorable	0.3657	0.1706	-2.1600	0.0310	0.1466	0.9124
Campaña del PAN						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	1.1588	0.5535	0.3100	0.7580	0.4544	2.9554
Opinión más favorable	9.3950	4.0046	5.2600	0.0000	4.0745	21.6632
Campaña del PRD						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	1.1056	0.4472	0.2500	0.8040	0.5004	2.4426
Opinión más favorable	0.9583	0.4632	-0.0900	0.9300	0.3716	2.4715

Continuación.

Voto por el PAN	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Candidato del PRI	0.7596	0.2343	-0.8900	0.3730	0.4149	1.3905
Candidato del PAN	5.9179	2.3760	4.4300	0.0000	2.6941	12.9992
Candidato del PRD	0.6573	0.2193	-1.2600	0.2080	0.3418	1.2640
Clientelismo PAN	0.6538	0.2913	-0.9500	0.3400	0.2731	1.5655
Constante	0.0014	0.0029	-3.2700	0.0010	0.0000	0.0722

^Ns= No sabe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Anexo 4. Voto por el PRD

Voto por el PRD	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Sexo	1.0627	0.4448	0.1500	0.8840	0.4679	2.4138
Edad (log)	0.3445	0.1997	-1.8400	0.0660	0.1106	1.0730
Nivel educativo						
Hasta medio superior trunco	1.0892	0.7262	0.1300	0.8980	0.2948	4.0237
Medio superior completo; carreras técnica y comercial	2.3332	1.5349	1.2900	0.1980	0.6426	8.4709
Licenciatura o más	1.7098	1.1298	0.8100	0.4170	0.4683	6.2431
Ingreso						
No les alcanza y tienen dificultades	0.2998	0.2087	-1.7300	0.0840	0.0766	1.1735
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	0.8625	0.5697	-0.2200	0.8230	0.2363	3.1480
Les alcanza bien y pueden ahorrar	1.5342	1.3649	0.4800	0.6300	0.2683	8.7727
Situación económica						
Peor	0.6790	0.4800	-0.5500	0.5840	0.1699	2.7141
Igual de mal (esp.)	0.4620	0.3829	-0.9300	0.3520	0.0910	2.3449

Continuación.

Voto por el PRD	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Igual de bien (esp.)	1.0951	0.8323	0.1200	0.9050	0.2469	4.8575
Mejor	0.2219	0.1932	-1.7300	0.0840	0.0403	1.2231
Mucho mejor	1.0000	(empty)				
Interés por la política						
Probablemente no votaré	2.6180	4.9781	0.5100	0.6130	0.0630	108.7750
Probablemente votaré	17.2425	25.8800	1.9000	0.0580	0.9099	326.7415
Definitivamente votaré	11.1432	16.0269	1.6800	0.0940	0.6649	186.7538
Voto de premio o castigo						
Voto de castigo	0.7562	0.6429	-0.3300	0.7420	0.1429	4.0027
Voto de premio	0.4418	0.2269	-1.5900	0.1120	0.1615	1.2087
Identidad priista	0.8495	0.6109	-0.2300	0.8210	0.2076	3.4773
Identidad panista	0.8087	0.6448	-0.2700	0.7900	0.1694	3.8594
Identidad perredista	11.8619	5.5231	5.3100	0.0000	4.7623	29.5454
Campaña del PRI						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	1.6987	0.9305	0.9700	0.3330	0.5806	4.9704
Opinión más favorable	0.5685	0.3530	-0.9100	0.3630	0.1683	1.9200
Campaña del PAN						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	0.7523	0.4047	-0.5300	0.5970	0.2621	2.1590
Opinión más favorable	0.1570	0.1051	-2.7700	0.0060	0.0423	0.5831
Campaña del PRD						
No ha cambiado su opinión o Ns ^A	0.3335	0.2184	-1.6800	0.0940	0.0924	1.2035
Opinión más favorable	11.5376	6.6680	4.2300	0.0000	3.7169	35.8139

Continuación.

Voto por el PRD	Momios	Error estándar	z	P> z	Intervalos de confianza (95%)	
Candidato del PRI	0.8036	0.3723	-0.4700	0.6370	0.3241	1.9926
Candidato del PAN	0.6434	0.2970	-0.9600	0.3390	0.2603	1.5901
Candidato del PRD	10.9048	5.4827	4.7500	0.0000	4.0705	29.2135
Cientelismo PRD	0.3095	0.3277	-1.1100	0.2680	0.0388	2.4656
Constante	0.1462	0.3845	-0.7300	0.4650	0.0008	25.3619

^ Ns= No sabe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mercaei (2013).

Fuentes consultadas

- BGC. Ulises Beltrán y Asocs. 2012. "Encuesta nacional en vivienda". México: BGC-*Excélsior*.
- Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz. 2012. "Insignificante efecto de la compra del voto en el resultado electoral". *Excélsior*, 27 de agosto.
- Berumen, Ciesas, Colmex, et al. 2006. Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. México: Ciesas/Colmex/Fundar.
- Del Pozo, Blanca Elena y Ricardo Aparicio. 2001. *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000. Una aproximación a la magnitud de la inducción y coacción del voto*. México: Flasco.
- Domínguez, Jorge I. y Alejandro Poiré. 1999. *Toward Mexico's democratization. Parties, campaigns, elections, and public opinion*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Eisenstadt, S. N. y Luis Roniger. 1984. *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis. 2011. *The origins of political order. From prehuman times to the french revolution*. Reino Unido: Profile Books.
- Labastida, Gloria. 2006. Precisiones sobre la encuesta. México: Probabilística.

- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez. 2002. "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.
- . 2007. Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico. En *Patrons, clients and policies. Patterns of democratic accountability and political competition*, 182-205. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Mercado Gasca, Lauro Ignacio. 1993. *Estudio del votante mexicano por medio de las encuestas a la salida de las casillas*. Tesis de licenciatura, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.
- . 1997. "Una visita a la lealtad hacia los partidos políticos en América Latina". *Política y Gobierno* 2. Vol. IV (segundo semestre): 285-346.
- . 2000. *A model of electoral behavior at the local level in Mexico: Party identification, candidate image and retrospective evaluations*. Tesis doctoral, Universidad de Connecticut. Disponible en <http://digitalcommons.uconn.edu/dissertations/AAI9977499> (consultada el 5 de agosto de 2013).
- . 2013. Trabajo de campo en jornada electoral de Tlaxcala, 7 de julio.
- Mercaei. 2009. "Encuesta nacional sobre voto". México, junio/julio.
- . 2012. "Encuesta nacional sobre voto". México, junio.
- . 2013. "Encuesta preelectoral distrito Local". México, julio.
- Moreno, Alejandro. 2003. *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: FCE.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. Encuesta Nacional sobre la protección de los Programas Sociales (ENAPP). México: PNUD.
- Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola. 2013. Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México. En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. México: CEEY/Integralia.

Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada

Enrique Bravo Escobar

Hallazgos principales

- 1) Aunque las leyes de la mayoría de los países del mundo —incluyendo a México— contienen mecanismos de participación ciudadana como candidaturas independientes, referéndums, plebiscitos, consultas populares e iniciativas ciudadanas, en muy pocos casos su reglamentación permite a los ciudadanos incidir en el diseño de políticas públicas y en el proceso legislativo, lo que deja en duda su eficacia para incrementar la participación y el interés en política.
- 2) Casi 200 países y territorios permiten las candidaturas independientes a cargos de elección popular en los ámbitos nacional, estatal y local.
- 3) Al revisar los requisitos de firmas que con frecuencia deben cumplir las candidaturas independientes, se observan dos principales criterios: primero, porcentajes, ya sea de electores en el padrón o de participación en elecciones anteriores y segundo, números absolutos de firmas.
- 4) Los requisitos de las candidaturas independientes no sólo varían entre países, sino también en cada uno de ellos, de acuerdo con el tipo y el tamaño de la circunscripción delineada para el cargo de elección popular en disputa. En circunscripciones muy pequeñas se establecen requisitos mínimos de firmas en valores absolutos; de otra forma se establece un porcentaje de votantes.
- 5) La inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el mundo es una práctica muy frecuente. En julio de 2013, más de 170 países

y territorios contaban con mecanismos de democracia directa, incluidos los instrumentos de participación ciudadana que aquí se discuten; esto es, casi 81% de 211 países y territorios considerados por Proyecto Administración y Costo de Elecciones. Red de Conocimientos Electorales (Proyecto ACE 2013a).

- 6) La experiencia internacional con los principales mecanismos de participación ciudadana es amplia y diversa. Los referéndums (que incluyen plebiscitos y consultas populares) son los más comunes, pues son usados en 56% de los países. El segundo mecanismo más común son las iniciativas ciudadanas directas, usados en 25% de los países.
- 7) Otro aspecto a considerar es el uso de los referéndums. Mientras la mayoría de los países los permiten (56.1%) tanto para enmiendas constitucionales como para consultas acerca de modificaciones legales, 14.7% los utiliza sólo para cambios constitucionales y 6.4% sólo para cambios legales.
- 8) Más de la mitad de los países consideran sus referéndums vinculantes en todos o en algunos casos (siempre y cuando cumplan con algunos requisitos), y apenas 5% realiza referéndums sólo como consulta popular.
- 9) Otro factor que incide en la efectividad de los referéndums es el de los requisitos para que la sociedad los utilice. En el ámbito internacional, la recolección de firmas de apoyo es el principal requisito, y se observa que los dos criterios más frecuentes relacionados con firmas de apoyo son: a) porcentajes, ya sea de electores en el padrón o de participación en elecciones anteriores, y b) números absolutos de firmas.

Introducción

La activa participación de la ciudadanía en los asuntos y las decisiones públicas es fundamental en una democracia. Sin duda, el voto es el mecanismo más conocido de participación; sin embargo, en una sociedad democrática los ciudadanos pueden involucrarse en los asuntos públicos más allá de las elecciones. Por esta razón, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana adicionales al sufragio adquiere relevancia.

La muestra más clara de lo anterior en México es la adopción, en la última década, de marcos normativos para regular la participación ciudadana en el ámbito estatal, coronada por el paquete de reformas constitucionales adoptado en 2012 para regularla a escala nacional. A continuación se examinan el desarrollo y el estado actual de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito nacional, al tiempo que se exploran experiencias internacionales que arrojan importantes lecciones para México.

Conceptos y definiciones

La participación ciudadana en un régimen democrático se manifiesta en dos modalidades: institucionalizada y no institucionalizada. Es institucionalizada cuando busca influir en los procesos de decisión relacionados con temas de interés público mediante mecanismos institucionalizados, como el voto.¹

Se identifican dos categorías de participación ciudadana institucionalizada. La primera es la que realizan los ciudadanos para incidir en la conformación de los órganos de gobierno mediante la selección de sus representantes en votaciones, dar su apoyo a candidatos o partidos políticos, e incluso postularse por medio de candidaturas independientes.² La segunda tiene que ver con la posibilidad de incidir en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de leyes y reglamentos. Esto se realiza mediante instrumentos que permiten la intervención de la ciudadanía de manera directa, en vez de, por ejemplo, el trabajo de cabildeo que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil (Smith 2009). Los principales mecanismos de esta segunda categoría son la

¹ Una acotación de la definición original y más general de Verba, Kim y Nie (1978, 1) que se refiere a la participación ciudadana como “aquellos actos legales que de manera directa o indirecta buscan incidir en la selección de servidores públicos y/o las acciones de estos últimos”.

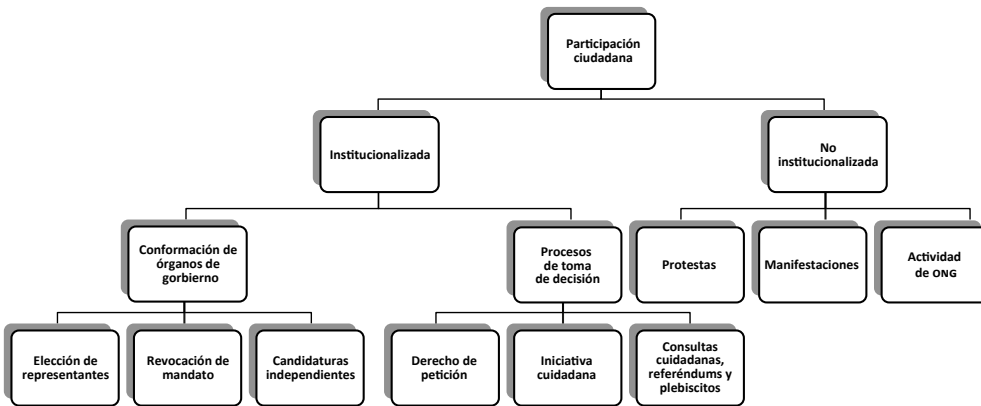
² Verba, Kim y Nie (1978), por ejemplo, clasifican la actividad de participación ciudadana en: votación, actividad en campañas políticas, actividad comunitaria y contacto particular con servidores públicos para abordar temas particulares que afectan al ciudadano de manera personal.

iniciativa ciudadana y las distintas formas de consulta popular (incluyendo el referéndum y el plebiscito).

Por su parte, la participación ciudadana no es institucionalizada cuando se basa en protestas y manifestaciones a favor o en contra de políticas públicas y disposiciones gubernamentales, cuando expresa opiniones en medios de comunicación y cuando forma parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) que inciden activamente en temas de la vida pública.

La figura 1 describe las formas de participación ciudadana (institucionalizada y no institucionalizada) y sus principales mecanismos.

Figura 1. Modalidades, categorías y mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Participación en la conformación de órganos de gobierno

Candidaturas independientes

Las candidaturas independientes permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a ser votados —si cumplen los requisitos que exige la ley, están formalmente registrados ante la autoridad electoral y aparecen en las boletas correspondientes— sin tener que ser postulados por un partido político. Como forma alternativa de nominación,

la posibilidad de presentar una candidatura independiente significa que el ciudadano que compite de manera autónoma por un cargo electivo

realiza por sí mismo, o con el apoyo de un grupo de ciudadanos, una campaña electoral promocionando su postulación (Gamboa 2011, 6).

El término más recurrido para calificar este tipo de candidaturas es *independiente*, ya que los candidatos postulados por los partidos también son ciudadanos. Sin embargo, en estricto sentido, no son candidatos independientes, sino candidatos sin el aval de un partido.

En el caso mexicano, desde mediados del siglo xx y hasta su última década, la nominación de candidatos era potestad exclusiva de los partidos, que tenían derecho a seleccionarlos por medio del mecanismo de su preferencia siempre y cuando respetaran sus estatutos y se apegaran a los principios plasmados en el artículo 211 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Sin embargo, con las enmiendas constitucionales de 2012, se cambió el marco normativo para abrir paso a las candidaturas independientes.³

En la incorporación de las candidaturas independientes al marco legal de cada país, incluyendo el mexicano, por lo general se consideran las características descritas en el cuadro 1.

Cuadro 1. Modalidades de candidaturas independientes

Condiciones para registrarse como candidato independiente	Requisitos personales para ser candidato independiente	Tipo de elección en que se puede competir como candidato independiente	Tipo de financiamiento para las campañas
<ul style="list-style-type: none"> • Con o sin apoyo de grupos políticos específicos • Postulado o no por movimientos políticos o grupos civiles • Mínimo de firmas de apoyo • Pólizas o fianzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Edad • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Para cargos de mayoría relativa o representación proporcional • Sólo para algún(os) nivel(es) de gobierno • Para todos los cargos 	<ul style="list-style-type: none"> • Público • Combinación entre público y privado

Fuente: Elaboración propia.

³ Hasta julio de 2013 quedaba pendiente la reglamentación y la normatividad secundaria de las candidaturas independientes en México.

Participación en los procesos de toma de decisión

Referéndum

A diferencia de una votación por un partido o candidato, el referéndum es una votación directa relativa a un tema específico (Proyecto ACE). El referéndum es considerado un instrumento para preguntar a la ciudadanía acerca de temas de gran relevancia; es decir, “sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad” (Merino 2001, 37).

La variación entre marcos legales da pie a varios tipos de referéndum o formas de clasificarlos. Un referéndum es obligatorio cuando la ley obliga al Estado a someter a votación popular una decisión de gran trascendencia. En Irlanda, por ejemplo, las reformas constitucionales o la aceptación de ciertas decisiones de la Unión Europea deben ser sometidas a referéndum. También hay referéndums opcionales, que se dividen entre los convocados por alguna rama del gobierno (Ejecutivo o Legislativo en distintos ámbitos de gobierno), y los convocados por la sociedad. Estos últimos se consideran abrogativos cuando buscan eliminar una ley o norma vigente o cuando buscan para rechazar una legislación nueva antes de que entre en vigor. Dependiendo del marco legal, los resultados pueden o no generar obligaciones específicas para los gobernantes (Proyecto ACE).

El marco legal de los referéndums debe establecer criterios en dos cuestiones adicionales que a su vez repercuten en su accesibilidad y eficacia como instrumentos de democracia directa. La primera se refiere a los temas que pueden ser sometidos a votación. Con frecuencia, disposiciones fiscales, asuntos relacionados con la protección de derechos humanos y temas estrechamente vinculados con la seguridad nacional no pueden ser sujetos a referéndum. La segunda tiene que ver con el marco legal, que debe establecer los requisitos tanto para convocar un referéndum como para calificar el sentido del resultado, incluyendo si es vinculante o no.

Plebiscito

El plebiscito es el antecedente histórico del referéndum. En sus orígenes, fue establecido por las autoridades de la antigua Roma como una

forma de legitimar sus decisiones ante la asamblea de plebeyos y posteriormente, se consolidó como un mecanismo “para definir problemas de soberanía” (Prud’Homme 2001, 23). Ejemplos de su uso en la historia abundan, y muchos están estrechamente vinculados con procesos de definición de pertenencia, anexión o secesión territorial. En la actualidad, sin embargo, no hay una definición única, y su uso presenta gran variación en los marcos legales en que está incluido. Una definición muy general lo describe como un instrumento que “propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas” (Merino 2001, 21).

Un vistazo al uso de referéndums y plebiscitos a lo largo del tiempo y en diversos países permite concluir que la distinción entre ellos no es clara. Ambos, en todo caso, someten a consideración de la ciudadanía la aprobación o el rechazo de algún asunto de gran importancia para la vida pública.

Consulta popular

La consulta popular es un mecanismo de comunicación entre el gobierno y la sociedad mediante el cual aquél toma el pulso de ésta con respecto a un tema específico (Merino 2001). Este instrumento es uno de los más socorridos, justamente porque aborda temas concretos de política pública y porque es de carácter no vinculante. Además, puede ser tanto nacional como estatal, municipal, distrital o local. En este sentido, la consulta popular permite a los ciudadanos incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.

Referéndum, plebiscito y consulta popular en perspectiva comparada

En perspectiva comparada no siempre se distingue claramente entre estos tres mecanismos de participación ciudadana. En muchos sentidos, un plebiscito o referéndum no vinculante son equiparables a una consulta popular. Más que la denominación, el factor que distingue las formas de incorporar estos mecanismos a las opciones de participación ciudadana es si pueden o no ser convocados por la ciudadanía, o si este derecho se reserva a algún organismo de gobierno (Crespo 2010). El cuadro 2 describe las principales características de los referéndums, plebiscitos y consultas populares alrededor del mundo.

Cuadro 2. Referéndums, plebiscitos y consultas populares

¿Quién puede convocar?	Objetivos más comunes	Temas generalmente restringidos	Obligatoriedad	Requisitos para su aprobación
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo • Legislativo • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas constitucionales • Reformas legales • Modificaciones reglamentarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestiones tributarias o administrativas • Reformas con efecto retroactivo • Restricciones a las garantías o derechos humanos • Temas que sean de iniciativa exclusiva del Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculantes • No vinculantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de votación: mayorías simples o calificadas • Requisitos de participación (quórum): porcentajes de la lista de electores registrados, número absoluto de votantes

Fuente: Elaboración propia.

Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana es el instrumento que le permite a la sociedad proponer modificaciones al marco legal. Hay, fundamentalmente, dos criterios para clasificarla. Por un lado están la naturaleza de la norma propuesta y los límites de materias que se pueden someter a votación (por ejemplo, constitucional, legal, regulatoria); por el otro, si es directa (si se presenta ante el electorado sin pasar por los legisladores) o indirecta (si se presenta ante el Legislativo, en cuyo caso se denomina iniciativa o propuesta ciudadana legislativa). Estos mecanismos otorgan a los ciudadanos una vía de incidencia directa en el proceso legislativo y en la construcción del marco normativo de su entorno.

El marco legal que regula las iniciativas ciudadanas es clave para su efectividad como instrumento de participación ciudadana. Los factores a considerar son los requisitos para que una propuesta sea admitida, que normalmente incluyen tres aspectos. El primero es el número de firmas que deben ser reunidas para su calificación, la cual depende frecuentemente de la naturaleza de la propuesta (Smith 2009, 113). Si se permiten iniciativas para reformar la Constitución, es posible que se requieran más firmas que si se busca modificar alguna ley o reglamento. El segundo es el periodo que se otorga a los promotores de la iniciativa para recabar las firmas de apoyo correspondientes. El tercero es si las firmas deben cumplir con algún criterio de distribución territorial.

Otra definición importante es qué proporción de votos o nivel de participación es necesario para que una iniciativa sea considerada válida y vinculante, sobre todo en los casos de iniciativas directas. El cuadro 3 describe las principales características de las iniciativas ciudadanas alrededor del mundo.

Cuadro 3. Modalidades de iniciativas ciudadanas

Objetivos de la iniciativa	Temas generalmente restringidos	Obligatoriedad	Requisitos para su aprobación
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas constitucionales • Reformas legales • Modificaciones reglamentarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestiones tributarias o administrativas • Reformas con efecto retroactivo • Restricciones a las garantías o derechos humanos • Temas que sean de iniciativa exclusiva del Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculantes • No vinculantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de votación: mayorías simples o calificadas • Requisitos de participación (quórum): porcentajes de la lista de electores registrados, número absoluto de votantes.

Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes de la participación ciudadana en México

Durante más de tres décadas, el proceso de liberalización política y posteriormente de democratización se orientó a canalizar la participación ciudadana primordialmente por la vía electoral y mediante los partidos políticos. La aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) a finales de 1977 es considerada el primer paso en el proceso de democratización. Dicha ley posibilitó el reconocimiento formal de otras fuerzas políticas al facilitar el registro de nuevos partidos políticos y permitir su participación en el Legislativo. Con esto se reconoció que era necesario abrir más cauces de participación en las instituciones de gobierno para la expresión de la pluralidad social y política de México.

Desde entonces, las reformas político-electorales (1989-1990, 1996-1997 y 2007-2008, principalmente) han buscado establecer un modelo de representación política más eficaz, un sistema de partidos políticos más fuerte, y elecciones más equitativas. En esta serie de reformas, sin embargo, la participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa quedaron al margen. Hasta 2012, el empoderamiento de la ciudadanía más allá de las elecciones —y su contribución en los asuntos públicos fuera de los partidos— se mantuvo como una asignatura pendiente en la legislación nacional.⁴

Antecedentes de candidaturas independientes

Las candidaturas independientes existieron en México durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, aunque no siempre estuvieron reguladas.⁵ De hecho, en el periodo comprendido entre 1911 y 1946, los candidatos independientes contaban con los mismos derechos que los postulados por un partido político. La Ley Federal Electoral de 1946, sin embargo, otorgó el monopolio exclusivo de inscripción de candidatos a los partidos, situación que se mantuvo en el ámbito federal hasta la reforma política de 2012.⁶

Es importante señalar que, durante décadas, la Constitución no hizo referencia explícita a la facultad exclusiva de los partidos para inscribir candidatos, sólo establecía que todo ciudadano gozaba del derecho de votar y ser votado. La prohibición tácita de las candidaturas independientes ha tenido su fundamento en la legislación secundaria. Hasta julio de 2013, el artículo 218 del Cofipe determinaba que correspondía exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos. De hecho, en la primera década

⁴ En las últimas dos décadas, sin embargo, se han ido incorporando mecanismos de participación ciudadana en las legislaciones estatales. Para mayores referencias véanse Olvera (2009) y Gamboa (2007), entre otros.

⁵ La legislación de esa época no estipulaba una regulación de las candidaturas independientes, pero en la práctica, ante la baja institucionalización de los partidos políticos, esas candidaturas fueron permitidas. Véase Hernández Olmos (2012).

⁶ Gamboa (2011), González (2010), Paoli (1978) y Hernández Olmos (2012) han escrito más a fondo acerca de la interesante historia de las candidaturas independientes en la primera mitad del siglo XX en México, específicamente de su existencia entre 1911 y 1946.

de este siglo hubo varios casos importantes, en los ámbitos estatal y local, de personas que buscaron candidaturas independientes, muchos de los cuales fueron rechazados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).⁷

La reforma de 2007 buscó generar condiciones de mayor equidad en las contiendas electorales. Sin embargo, también elevó a rango constitucional el monopolio de los partidos al modificar, entre otros, el artículo 116 constitucional, e incluir de manera explícita la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. El cuadro 4 describe el marco legal de las candidaturas en México, previo a la reforma de 2012.

Cuadro 4. Regulación de candidaturas en México antes de 2012

Fundamento legal	Artículo	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 35	Establecía los derechos del ciudadano mexicano. Destacan las siguientes fracciones: I) votar en las elecciones populares; y II) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión <i>teniendo las cualidades que establezca la ley.</i> [§]
	Artículo 116	Regula la conformación tanto de los poderes del Estado, como los de las entidades federativas. Específicamente, en su fracción IV, inciso e, establecía que las constituciones y leyes estatales garantizarían que: “Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. <i>Asimismo, tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular,</i> [§] con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución”.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)	Artículo 218	Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

§ Énfasis añadido.

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEUM (2012) y Cofipe (2008).

⁷ Un caso de éxito fue el de José Adonay Avilés, quien como candidato independiente ganó una alcaldía en Yucatán, cuya postulación fue hecha previamente a la reforma constitucional de 2007 que impediría estas candidaturas en el futuro.

Cabe mencionar que antes de 2007, ya existía una discusión importante acerca de las candidaturas independientes, que tomó fuerza a partir de 2004, cuando el político, intelectual y comentarista, Jorge Castañeda Gutman, intentó ser candidato independiente a la presidencia de la República en 2006.⁸ La controversia legal finalmente llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que en 2005 confirmó la validez de las normas que otorgaban la exclusividad de las candidaturas a los partidos políticos (Amparo en revisión 743/2005).

El caso también fue revisado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que determinó que México debía adecuar su legislación para garantizar la plena protección de los derechos de los ciudadanos; sin embargo, no admitió que la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) —de la que México es parte— obligara a los estados a contar con mecanismos de candidaturas independientes. Por lo tanto, concluyó que el sistema de registro de candidaturas no constituía una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la CADH (Pelayo y Vázquez 2009; Carbonell 2012).

Democracia directa y candidaturas independientes. La reforma política de 2012

El paquete de reformas constitucionales aprobado a mediados de 2012 incluyó la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a escala federal. El cuadro 5 detalla los principales cambios.

⁸ En el marco de la elección presidencial de 2006, Víctor González Torres también buscó presentar una candidatura independiente y también litigó su caso, aunque se quedó en las instancias nacionales.

Cuadro 5. Participación ciudadana después de 2012

Artículo	Contenido
Artículo 35	<p>Son derechos del ciudadano: [...]</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]</p> <p>VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El presidente de la República;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,</p> <p>2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</p> <p>3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 4o de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;</p> <p>4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;</p> <p>5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;</p> <p>6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y</p> <p>7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.</p>
Artículo 71	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: [...]</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.</p>
Artículo 73	<p>El Congreso tiene facultad: [...]</p> <p>XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.</p>

Continuación.

Artículo	Contenido
Artículo 116	Se adiciona: [...] Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso. [...]
Artículo 122	Se adiciona [...] o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea... [...]

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEUM (2012).

Los artículos transitorios del decreto de esta reforma otorgaban a los congresos federales y estatales un plazo de un año a partir de su entrada en vigor para expedir la legislación reglamentaria. Este plazo se cumplió en agosto de 2013. La regulación para implementar estas nuevas disposiciones estipulará las condiciones y requisitos para su funcionamiento.

Experiencias internacionales

Candidaturas Independientes

Casi 200 países y territorios permiten las candidaturas independientes para cargos de elección popular en los ámbitos nacional, estatal y local. El cuadro 6 enlista los países que permiten las candidaturas a escala nacional, ya sea para elecciones presidenciales, legislativas o ambas. La gráfica 1 ilustra estos datos en porcentajes y por tipo de candidatura.

Cuadro 6. Candidaturas independientes en el mundo en 2013^A

Sólo en elecciones presidenciales (11.3% del total)	Burkina Faso, Benín, Camerún, Cabo Verde, Yibuti, Guinea-Bissau, Croacia, Islandia, Kirguizistán, Corea del Sur, Kazajstán, Letonia, Malauí, Mozambique, Namibia, Nueva Caledonia, Panamá, Polinesia Francesa, Palestina, Eslovenia, Eslovaquia, Chad, Timor-Leste, Ucrania, Wallis y Futuna
-----------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

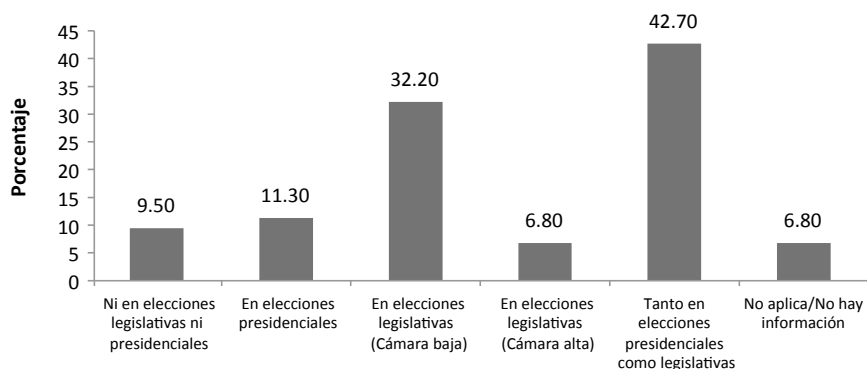
Continuación.

Sólo en elecciones legislativas (6.8% del total)	Australia, Bélgica, Bermudas, España, Indonesia, Italia, Japón, Kenia, Kazajstán, Nueva Caledonia, Países Bajos, Polinesia Francesa, Eslovenia, Tailandia, Wallis y Futuna
En elecciones presidenciales y legislativas (42.7% del total)	Afganistán, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bangladesh, Bulgaria, Burundi, Bolivia, Botsuana, Bielorrusa, Congo (Kinshasa), República Democrática del Congo, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Suiza, Costa de Marfil, Chile, Colombia, Chipre, República Checa, República Dominicana, Argelia, Ecuador, Estonia, Egipto, Eritrea, Etiopía, Finlandia, Islas Malvinas, México, Micronesia, Francia, Gabón, Georgia, Guyana Francesa, Ghana, Gambia, Guadalupe, Grecia, Hong Kong, Honduras, Haití, Hungría, Irlanda, India, Irán, Kenia, Comoras, Kosovo, Líbano, Sri Lanka, Liberia, Lituania, Moldavia, Montenegro, Madagascar, Macedonia, Malí, Mongolia, Martinica, Mauritania, Maldivas, Níger, Nauru, Perú, Filipinas, Pakistán, Polonia, Puerto Rico, Portugal, Palaos, Paraguay, Reunión, Rumania, Rusia, Ruanda, Seychelles, Sudán, Singapur, Senegal, Somalia, Sudan del Sur, Santo Tomé y Príncipe, Togo, Turkmenistán, Túnez, Turquía, Taiwán, Uganda, Estados Unidos, Venezuela, Vanuatu, Yemen, Zimbabue
Ni en elecciones presidenciales ni en legislativas (9.5% del total)	Angola, Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, Guinea, Guatemala, Guyana, Israel, Camboya, Mónaco, Nigeria, Nicaragua, Suecia, Surinam, Tanzania, Uruguay, Uzbekistán, Sudáfrica, Zanzíbar

^A Se consideraron 200 países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ACE (2013a).

Gráfica 1. Países con candidaturas independientes^A
(tipo de candidatura)



^A Se consideraron 220 países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ace (2013a).

Al revisar los requisitos de firmas que con frecuencia deben cumplir las candidaturas independientes se observan dos criterios principales: primero, porcentajes, ya sea de electores en el padrón o de participación en elecciones anteriores y segundo, números absolutos de firmas.

Lo cierto es que los requisitos no sólo varían entre países, sino también en cada uno de ellos —de acuerdo con el tipo y tamaño de la circunscripción delineada para el cargo de elección popular en disputa—. En circunscripciones muy pequeñas se establecen requisitos mínimos de firmas en valores absolutos; de otra forma se establece un porcentaje de votantes. El cuadro 7 describe algunos ejemplos de los requisitos en la recolección de firmas para candidaturas independientes.

Cuadro 7. Firmas requeridas para candidaturas independientes

País	Firmas requeridas (% o núm.)	Criterio
Colombia	20%	Se requieren las firmas de 20% de la población censada en la circunscripción correspondiente, dividida entre el número de cargos en disputa.
República Dominicana	7%	Se requieren las firmas de 7% de los electores inscritos en registro nacional si el número de inscritos en el distrito nacional o en el municipio excede 60,000 electores.
Venezuela	5%	Se requieren las firmas de 5% de los electores registrados.
Honduras	2%	Se requieren las firmas de 2% de los votos válidos en la elección inmediata anterior en la circunscripción correspondiente.
Bolivia	2%	Se requieren las firmas de 2% de los electores inscritos en el registro electoral. Este requisito es para registrar una organización política que a su vez nombra a los candidatos independientes.
Ecuador	1.5%	Se requieren las firmas de 1.5% de los electores inscritos en el registro electoral. Este requisito es para registrar un movimiento político que a su vez nombra a los candidatos independientes.
Panamá	2%	Se requieren las firmas de 2% de los votos emitidos en elección inmediata anterior para el cargo en cuestión. (Por ser la primera vez que se permiten candidaturas presidenciales independientes, para la elección de 2014 sólo se requerirá 1%).

Continuación.

País	Firmas requeridas (% o núm.)	Criterio
España	1%	Se requieren las firmas de 1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción correspondiente (otras disposiciones aplican para circunscripciones pequeñas).
Chile	0.50%	Se requieren las firmas de 0.5% de la votación emitida en última elección de diputados (requisito para candidatura presidencial).
Paraguay	0.50%	Se requieren las firmas de 0.5% de la votación válida en la última elección de la circunscripción correspondiente.
Canadá	100	Tratándose de candidatos a miembros del parlamento, se requiere la firma de 100 ciudadanos que voten en el distrito correspondiente.
Portugal	Entre 7,500 y 15,000	Se requiere la firma de 7,500 a 15,000 electores (el número exacto depende del número de votantes registrados en el distrito correspondiente).
Estados Unidos	Variable por estado	Para registrarse y aparecer en la boleta, se tienen que cumplir los requisitos de cada Estado, aun tratándose de la candidatura presidencial: 48 estados y el Distrito de Columbia requieren recolectar un número variable de firmas; Colorado y Luisiana sólo requieren que el candidato pague una cuota.
México	No definido	Hasta agosto de 2013 no se había regulado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ACE (2013a).

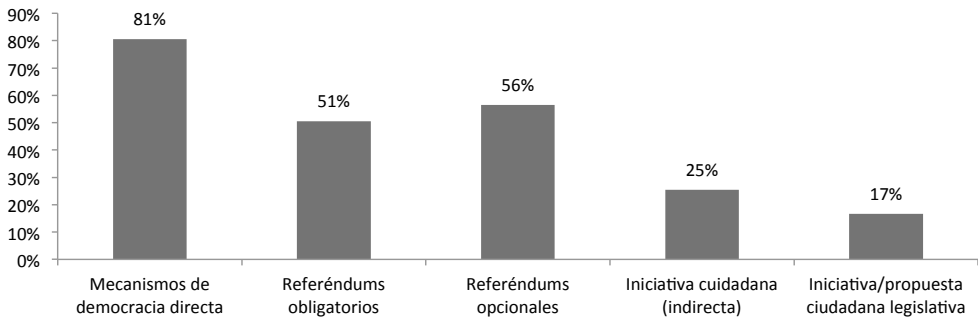
Mecanismos de participación ciudadana

La inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el mundo es una práctica muy frecuente. En julio de 2013, más de 170 países y territorios contaban con mecanismos de democracia directa, incluidos los instrumentos de participación ciudadana ya discutidos. Esto representa casi 81% del total de 211 países y territorios considerados por la Red de Conocimientos Electorales ACE Network (Proyecto ACE 2013b).⁹ La gráfica 2 muestra la frecuencia con que cada mecanismo

⁹ Estos datos son una aproximación a la realidad. Dado que los cambios en las legislaciones nacionales ocurren frecuentemente en el mundo, es común que haya retrasos en las actualizaciones de esta base de datos. Además, el universo de casos considerado es muy amplio e incluye países con poblaciones menores a 500,000 habitantes, o territorios que no son países independientes. Por eso es pertinente distinguir entre países y territorios.

de participación ciudadana es considerado, tomando como universo los 211 países y territorios codificados por la Red de Conocimientos Electorales (Proyecto ACE 2013b).

Gráfica 2. Porcentaje de países con mecanismos específicos^A



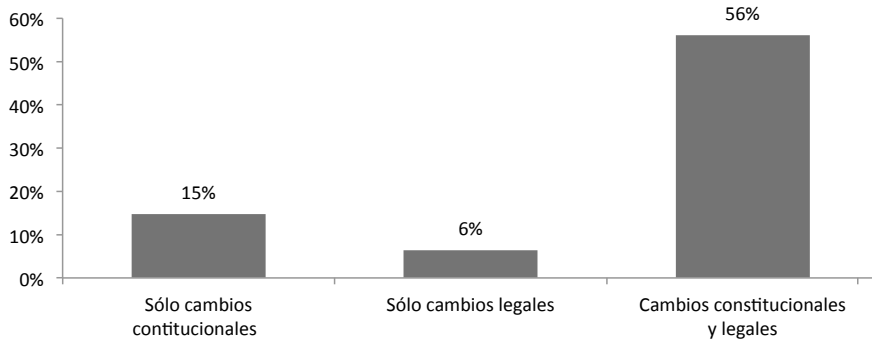
^A Se consideraron 211 países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ACE (2013a).

La experiencia internacional con los principales mecanismos de participación ciudadana es amplia y diversa. Los referéndums (que incluyen plebiscitos y consultas populares) son los más comunes, y son usados en 56% de los países. El segundo mecanismo más común está constituido por las iniciativas ciudadanas directas que existen en 25% de los países.

Otro aspecto a considerar es el uso de los referéndums. La gráfica 3 ilustra que mientras la mayoría de los países los permite (56.1%) tanto para enmiendas constitucionales como para consultas acerca de modificaciones legales, 14.7% los utiliza sólo para cambios constitucionales y 6.4% para cambios legales.

Gráfica 3. Tipos de modificaciones permitidas vía referendun.^A Distribución global

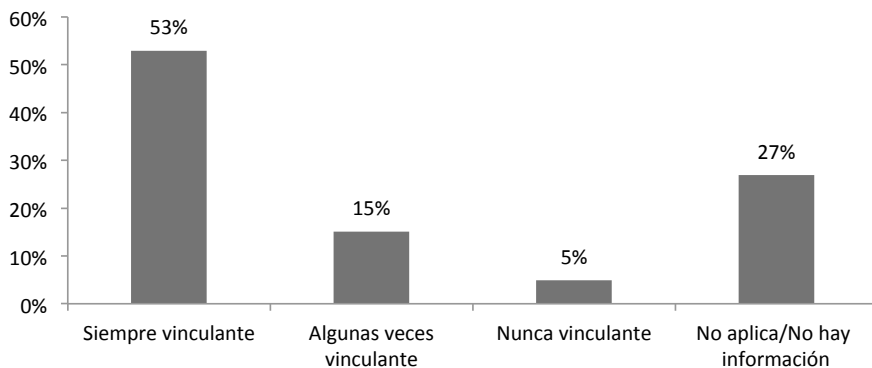


^A Se consideraron 211 países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ACE (2013a).

Ahora bien, una de las claves de la efectividad de estos mecanismos es la posibilidad de que los resultados sean vinculantes. La gráfica 4 ilustra que más de la mitad de los países consideran sus referénduns vinculantes en todos o algunos casos (siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos), y apenas cerca de 5% realiza referénduns sólo como consulta popular.¹⁰

Gráfica 4. Países o territorios con referénduns vinculantes^A



^A Se consideraron 211 países.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto ACE (2013a).

¹⁰ Cabe destacar que no se tiene información disponible de 13.7% de los países considerados por Proyecto ACE.

Otro factor que incide en la efectividad es el conjunto de requisitos para que la sociedad utilice estos mecanismos. En el ámbito internacional, la recolección de firmas de apoyo es el principal requisito, y se observa que los dos criterios principales relacionados con firmas de apoyo son: a) porcentajes, ya sea de electores en el padrón o de participación en elecciones anteriores y b) números absolutos de firmas. El cuadro 8 describe los requisitos en seis países para ilustrar un rango en el ámbito internacional. Se seleccionaron estos países porque reflejan la enorme variación de requisitos alrededor del mundo.

**Cuadro 8. Propuesta legislativa ciudadana.
Firmas requeridas (2008)**

País	Total de población en el padrón electoral	Propuesta legislativa ciudadana para leyes ordinarias		Propuesta legislativa ciudadana para enmiendas constitucionales	
		Porcentaje de votantes registrados requerido	Número de personas requeridas	Porcentaje de votantes registrados requerido	Número de personas requeridas
Venezuela	12,048,000	0.10	12,048	15.00	1,807,200
Ecuador	8,154,424	0.25	20,386	1.00	81,544
Rumania	17,699,727	0.56	99,118	2.82	499,132
Georgia	3,143,851	0.95	29,867	6.36	199,949
Kirguistán	2,537,247	1.18	29,940	11.80	299,395
Lituania	2,719,608	1.84	50,041	11.03	299,972

Fuente: International IDEA (2008, 88).

La experiencia latinoamericana

Si se consideran las similitudes en los sistemas políticos de la región, vale la pena revisarlos a detalle, pues sus mecanismos de participación ciudadana y las candidaturas independientes son relativamente comunes. Primero, son pocos los países que mantienen el monopolio de los partidos políticos en la nominación de candidatos, entre los cuales

destacan Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay y Nicaragua. Por otro lado, no sólo la mayoría de las naciones de la región cuentan con mecanismos de democracia directa, sino que históricamente han estado incluidos en los marcos legales de gran parte del continente. El cuadro 9 ilustra los mecanismos de participación existentes en 18 países de la región hasta julio de 2013.

Cuadro 9. Mecanismos de participación ciudadana (2013)

País	Referéndum		Iniciativa popular		Candidaturas independientes
	Obligatorio	Opcional	Directa	Indirecta	
Argentina	--	X	--	X	--
Bolivia	X	X	X	X	X
Brasil	--	X	--	X	--
Chile ^A	--	X	--	--	X
Colombia	X	X	X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	--
Ecuador	X	X	X	X	X
El Salvador	X	--	--	--	X
Guatemala	X	--	--	--	--
Honduras	--	X	--	--	X
México ^B	--	X	--	X	X
Nicaragua	--	X	--	X	--
Panamá	X	--	X	--	X
Paraguay	X	X	--	X	X
Perú	X	X	X	X	X
República Dominicana	X	X	X	--	X
Uruguay	X	X	--	X	--
Venezuela	X	X	X	X	X

^A En Chile, el único mecanismo considerado es el plebiscito.

^B En México, la figura que existe a escala nacional es la consulta popular.

Fuente: Elaboración propia con constituciones y leyes de los respectivos países.

Estudios de caso de democracia directa y candidaturas independientes

Colombia

Tras haber experimentado largo tiempo con un bipartidismo que limitó la expresión institucional del pluralismo político y social durante décadas, Colombia promulgó una nueva Constitución en 1991 (que reemplazó a la Carta Magna de 1886), la cual privilegia la participación política de los ciudadanos más allá de la elección de representantes y gobernantes. Tres años más tarde se promulgaron tanto la Ley 134, que creó el marco legal que regula la operación de los mecanismos de participación ciudadana, como la 130 que establece la normatividad de candidatos, partidos y movimientos políticos.

La legislación colombiana fue modificada en la última década para corregir la excesiva fragmentación del sistema de partidos y ampliar y facilitar el uso de los múltiples instrumentos de participación disponibles para la ciudadanía.¹¹ A continuación se describen en detalle los elementos más relevantes de la legislación colombiana en materia de participación ciudadana.

Candidaturas independientes

El marco regulatorio colombiano contempla la postulación de candidatos independientes. En las elecciones participan candidatos nominados por partidos, movimientos políticos y agrupaciones ciudadanas (artículo 108 de la Constitución).¹² De hecho, la Ley 130 de 1994 no distingue entre los requisitos que deben cumplir los movimientos y partidos para postular candidatos (originalmente debían contar con 50,000 firmas de votantes que hubieran participado en la elección anterior, con

¹¹ Incluso, la más reciente modificación es una ley estatutaria relativa a la participación ciudadana que permanece en revisión de constitucionalidad por la Corte Suprema.

¹² De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 130 de 1994, “Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”.

una plataforma política y programática). La reforma constitucional de 2009 elevó los requisitos para mantener el registro (“personería jurídica”) y obligó a los partidos y movimientos nacionales a ganar 3% de la votación en elecciones legislativas nacionales.

Para postular candidatos independientes (denominados “por firmas”), las agrupaciones ciudadanas requieren el apoyo de 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos en disputa. Sin embargo, en ningún caso se exigen más de 50,000 firmas para permitir la inscripción de un candidato. Adicionalmente, el sistema colombiano requiere que los candidatos cuenten con una “póliza de seriedad”, cuyo monto lo fija el Consejo Nacional Electoral, pero no puede exceder el equivalente a 1% del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hace efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtienen al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña que marca la ley.

El financiamiento de campañas en Colombia abarca recursos públicos y privados. Tanto agrupaciones ciudadanas como partidos y movimientos políticos reciben recursos públicos para campañas. La normatividad referente a rendición de cuentas de campaña se aplica por igual a candidatos de partidos y a independientes. El financiamiento público opera con la modalidad de reposición de gastos por votos depositados.

El Consejo Nacional Electoral establece el valor de reposición por voto válido depositado a favor de los candidatos. La ley indica que no hay derecho a la reposición de los gastos cuando el candidato obtiene menos de 4% de los votos válidos en la elección, en el caso de candidaturas a la presidencia, o menos de 5% para alcaldías y gobernaciones. Por último, la ley determina que los candidatos independientes tengan acceso a los tiempos del Estado en los medios de comunicación en los 30 días previos a la elección presidencial, de la misma forma que los candidatos de los partidos.

Mecanismos de participación ciudadana

Referéndum. Permite al Congreso o al presidente pedir a la ciudadanía que apruebe o rechace una ley existente, una ley recién aprobada o un proyecto de ley. En el proyecto de ley que en 2013 examinó la

Suprema Corte se propuso permitir a la ciudadanía promover referendos. Para ser promotor o vocero de un referéndum se requeriría el apoyo de 5,000 ciudadanos inscritos en el último censo electoral (Ley 134, artículo 10, 1994). Su resultado sería vinculante siempre y cuando se obtuviera una mayoría absoluta y participara 25% de los votantes registrados.

Plebiscito. Propuesto por el presidente para aceptar o rechazar alguna decisión del Ejecutivo. La convocatoria debe ser apoyada por todos los ministros de gobierno y aprobada por el Senado (Constitución Política de Colombia, artículo 104, ; Ley 134, artículo 7, 1994).

Consulta popular. Propuesta por el presidente (consulta popular nacional), un gobernador o alcalde, para que la ciudadanía se exprese en relación con algún tema de relevancia nacional. Es vinculante cuando la votación afirmativa cuenta con el apoyo de la mitad más uno de los votantes y haya participado una tercera parte de todos los votantes registrados en el último censo electoral. No puede ser promovida para modificaciones constitucionales y no puede tratar, entre otros, temas fiscales, tratados internacionales u otorgamientos de permisos y amnistías. Debe ser aprobada previamente por el organismo legislativo o colegiado correspondiente al nivel de gobierno convocante (Constitución Política de Colombia, artículos 104 y 105; Ley 134, artículo 8, 1994).

Iniciativa ciudadana. Permite a los ciudadanos proponer legislación y reformas constitucionales o estatutarias ante el organismo colegiado (corporaciones) del nivel de gobierno correspondiente para que éste debata y en su caso, apruebe, modifique o rechace dichas iniciativas. Éstas requieren el apoyo de 5% de los votantes registrados en el padrón electoral de la entidad respectiva (Ley 134, artículo 28, 1994). En caso de que el órgano de gobierno rechace la iniciativa presentada, con el apoyo de al menos 10% de los votantes registrados en la entidad correspondiente, la iniciativa puede ser sometida a un referéndum; si ésta no cuenta desde el inicio con el apoyo de 10% de los votantes, sus promotores contarán con seis meses para buscar el apoyo adicional necesario. De hecho, tanto para promover referendums como iniciativas ciudadanas, los promotores cuentan con el mismo lapso de tiempo para la recolección de las firmas (Ley 134, artículo 18, 1994).

Por último, vale la pena destacar que el financiamiento de estos mecanismos es fundamentalmente privado. La legislación procura un

esquema de equidad entre gobierno y particulares respecto del acceso a medios, pero deja en manos de los promotores la obtención de recursos entre particulares para el financiamiento de las campañas para un referéndum.

Venezuela

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, en 1998, no sólo terminó con el acuerdo entre los partidos Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), que se habían alternado en el poder durante 40 años, sino también dio pie a la promulgación de una nueva Constitución. La Carta Magna de 1999 dio prioridad a los mecanismos de participación ciudadana, incluidos distintos tipos de referéndum (por ejemplo, consultivo y revocatorio de mandato) y candidaturas independientes. El caso venezolano es particularmente ilustrativo para examinar el uso de mecanismos de participación ciudadana cuya convocatoria proviene del gobierno, en contraste con aquellos que son promovidos por la sociedad. También sirve para ilustrar el impacto de los requisitos en su eficacia.

Candidaturas independientes

Las leyes estipulan que los electores y ciudadanos, por iniciativa propia, así como las comunidades y organizaciones indígenas, tienen derecho a postular candidatos para los procesos electorales. Los requisitos para constituir una agrupación facultada para postular candidatos son:

- 1) Contar con no menos de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral y con firmas de apoyo de al menos 5% de los electores de la circunscripción correspondiente.
- 2) Si la circunscripción es nacional, como en el caso de candidaturas a la presidencia, los firmantes deben estar distribuidos en al menos 16 entidades federales y en cada una de ellas deben representar, al menos, el porcentaje antes establecido. Hay requisitos de distribución territorial similares para agrupaciones regionales o municipales.

Mecanismos de participación ciudadana

Referéndum obligatorio. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ordena que una enmienda constitucional aprobada por la Asamblea Nacional sea sometida a referéndum por el Poder Electoral en los 30 días siguientes a su aprobación. El resultado del referéndum es válido sin requisitos de participación mínima; sólo es necesario que la cantidad de votos a favor sea mayor que la de los votos en contra.

Referéndums promovidos por el Estado. Se pueden someter a referéndum los proyectos de ley que discuta la Asamblea Nacional, si así lo deciden dos terceras partes de sus integrantes. Si el resultado es aprobatorio, y en el referéndum participan al menos 25% de los electores inscritos en el registro, el proyecto es sancionado como ley (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 73). También a petición de al menos dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por solicitud del presidente, se podrá convocar a consulta popular acerca de la participación en organismos o tratados internacionales con repercusiones en la soberanía nacional. En estos casos, el resultado sólo es vinculante cuando participa 25% de los electores inscritos en el registro (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 73). Por último, el presidente puede promover referéndums abrogatorios de leyes, de manera parcial o total. Para que estos sean vinculantes se requiere una participación mínima de 40% de los electores registrados.

Referéndums desde la sociedad. La ciudadanía puede someter a referéndum derogatorio una ley vigente, de manera parcial o total. Para su convocatoria se requiere del apoyo de 10% del electorado. También se pueden someter a voto popular decretos presidenciales con fuerza de ley, cuando así lo solicite 5% del electorado. Para que el resultado de ambos sea vinculante, se requiere de una participación mínima de 40% de los votantes registrados (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 74). La ciudadanía también puede promover enmiendas a la Constitución a solicitud de al menos 15% del registro civil y electoral. Una vez conocido su proyecto, la Asamblea Nacional debe discutirlo y dictaminarlo mediante un proceso cuyas etapas están

claramente establecidas en la Constitución, y someterlo a aprobación del Pleno en un plazo no mayor a dos años. Cabe mencionar que ni los ciudadanos ni las autoridades pueden convocar referéndums para abrogar leyes fiscales o presupuestales, amnistías o leyes que protejan derechos humanos o aprueben tratados internacionales, y que con el apoyo de 15% del electorado, la ciudadanía puede solicitar un referéndum para convocar una asamblea constituyente.

Plebiscito. La legislación no hace referencia a plebiscitos.

Consulta popular. Tanto el presidente como la Asamblea Nacional pueden promover consultas acerca de asuntos de relevancia nacional, sin especificar los temas o condiciones de validez y aprobación (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 71,).

Iniciativa ciudadana. La iniciativa o propuesta legislativa ciudadana es aquella que permite a la ciudadanía proponer ante la Asamblea Nacional una reforma legal o constitucional. Para esto se requiere el apoyo de al menos 0.1% de los inscritos en el registro electoral. A diferencia de otros países, aquí no hay limitantes en cuanto a los temas que la ciudadanía puede promover. Las iniciativas de esta naturaleza deben ser discutidas y consideradas a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones al que fueron presentadas. No se determina, sin embargo, si deben ser aprobadas o rechazadas en un periodo específico. De no ser discutidas, las iniciativas se someten a referéndum aprobatorio.

Suiza

Candidaturas independientes

La Constitución Federal de la Confederación Suiza no permite candidaturas independientes. Las candidaturas son propuestas por los partidos en listas.

Mecanismos de participación ciudadana

Referéndum. Suiza cuenta con el referéndum obligatorio, el referéndum opcional para leyes federales y el referéndum de cantones (que promueven directamente las entidades confederadas). El referéndum obligatorio se considera para:

- 1) Toda enmienda constitucional.
- 2) La incorporación a organizaciones de seguridad colectiva y supra-nacionales.
- 3) Leyes federales de emergencia que no estén fundadas en una provisión constitucional y cuya validez exceda de un año.
- 4) Iniciativas populares para la revisión completa de la Constitución.
- 5) Iniciativas populares generales rechazadas por el Parlamento.¹³

El referéndum opcional abrogatorio se realiza cuando al menos 50,000 ciudadanos u 8 cantones lo solicitan dentro de los primeros 100 días a partir de la promulgación de una ley. También existen referéndums opcionales para ratificar o rechazar:

- 1) Leyes federales, incluso aquellas de emergencia cuya validez sea mayor a un año.
- 2) Decretos federales, si la Constitución así lo requiere.
- 3) La firma de tratados internacionales de duración ilimitada o que no puedan ser abolidos, que otorguen membresía a una organización internacional o que contengan provisiones cuya implementación requiera modificaciones legislativas.

Suiza es un ejemplo claro del alcance del uso de mecanismos de participación ciudadana,¹⁴ en parte porque incorporó la figura del referéndum en su Constitución desde 1874, y porque desde 1891 introdujo las iniciativas ciudadanas.¹⁵ Estos instrumentos existen en los ámbitos local y federal, y en la práctica se han celebrado numerosos referéndums en los distintos niveles de gobierno.

¹³ La Asamblea Federal o Parlamento es la autoridad suprema de la Confederación, salvo los derechos reservados al pueblo y a los cantones. Se compone de dos Cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, dotados de las mismas competencias.

¹⁴ Ehs y Kaufmann (2010) afirmaron que la identidad nacional suiza está íntimamente ligada a tres instituciones políticas: el federalismo, la neutralidad y la democracia directa.

¹⁵ Primero incorporó referéndums para revisiones totales de la Constitución y posteriormente como mecanismo de aprobación de leyes federales. Creó dos modalidades: el referéndum popular y el referéndum cantonés; es decir, el promovido por un conjunto de los cantones (que son las entidades confederadas de ese Estado).

Referéndums constitucionales e iniciativa ciudadana. Los ciudadanos pueden promover reformas totales o parciales a la Constitución Federal de la Confederación Suiza. Los requisitos son los siguientes: primero, recolección de al menos 100,000 firmas en los 18 meses posteriores a la publicación de la iniciativa. Segundo, si la propuesta es para una revisión total de la Constitución, se somete a voto popular. Tercero, ninguna propuesta de modificación constitucional o de alguna otra disposición legal puede atentar contra los principios de “unidad de forma o de materia” ni puede violar las obligaciones que el Estado contrajo mediante derecho internacional (esto es verificado por el Parlamento, que puede declarar parcial o totalmente nula la propuesta). Cuarto, si la propuesta de modificación constitucional parcial se elabora en términos generales, el Parlamento recomienda su aceptación o su rechazo. En el primer caso redacta el texto concreto de la revisión constitucional, que a su vez es sometido a voto popular y a la aprobación de los cantones. La aprobación requiere de una doble mayoría: deben ser aprobadas tanto por referéndum popular como por la mayoría de los cantones. Si el Parlamento rechaza la iniciativa, ésta se somete a referéndum popular y, de aprobarse, el Parlamento debe elaborar la modificación al texto constitucional. Finalmente, si la propuesta de reforma constitucional parcial es redactada de manera específica, el Parlamento recomienda su aprobación o rechazo y puede elaborar una contrapropuesta. Las propuestas y contrapropuestas son sometidas al voto popular y de los cantones al mismo tiempo.

Italia

Italia adoptó una Constitución en 1948 (Constitución de la República Italiana), vigente hasta ahora, que incluye la participación ciudadana por medio de referéndums e iniciativas ciudadanas. En principio, la Constitución dejaba en manos de las regiones mucha de la regulación al respecto, y no fue sino hasta 1970 cuando se estableció la legislación necesaria para regular estos mecanismos a escala nacional.

Candidaturas independientes

Italia, al igual que Suiza, no permite las candidaturas independientes a escala nacional. A pesar de que en Italia frecuentemente se habla de candidatos independientes, estos son apoyados, en última instancia,

por partidos debidamente establecidos. La nominación de candidatos a las dos Cámaras del Parlamento se hace por medio de listas. A escala subnacional, la región del Valle de Aosta cuenta con distritos uninominales en donde una mayoría relativa es suficiente para elegir un candidato. Allí están permitidas las candidaturas independientes.

Mecanismos de participación ciudadana

Referéndum. La Constitución considera cuatro tipos de referéndum (Groppi 2010):

1) El abrogatorio, para rechazar leyes en vigor (Constitución de la República Italiana, artículo 75).

2) El de revisión constitucional, para aprobar o rechazar una propuesta de enmienda constitucional aprobada por una de las cámaras por mayoría absoluta, pero no calificada (Constitución de la República Italiana, artículo 138).

3) y 4) Dos más relacionados con los estatutos y la integridad de las regiones. Las condiciones de operación del referéndum están estipuladas con detalle y contenidas en la Ley 352 del 25 de mayo de 1970.

Cabe destacar las siguientes:

Primero, la ciudadanía puede solicitar la celebración de referéndums para derogar parcial o totalmente una ley, o un acto con fuerza de ley (el referéndum abrogatorio es solicitado por al menos 500,000 ciudadanos o por 5 consejos regionales).

Segundo, la solicitud de referéndum no puede realizarse antes de que la ley cumpla un año en vigor.

Tercero, las solicitudes de referéndum abrogatorio se deben presentar entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de cada año. Los promotores tienen hasta tres meses para recolectar las firmas necesarias. Todas las solicitudes de referéndum aceptadas se votan en alguna fecha entre el 1 de abril y el 15 de junio del año siguiente.

Cuarto, la propuesta de referéndum se considera aprobada si participa más de 50% de los ciudadanos y si se alcanza una mayoría de los votos válidos emitidos.

Quinto, se celebrará un referéndum dentro de los tres meses siguientes a una reforma constitucional cuando no sea aprobada por dos terceras partes de los miembros de las dos Cámaras del Parlamento y así lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara del Parlamento, 500,000 electores o 5 consejos regionales.

Sexto, no se podrá realizar un referéndum para leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía o indulto ni de autorización para ratificar tratados internacionales. La Corte, en tal caso, determina si una consulta en particular es legal o no.

Además, la norma italiana estipula que no se puede solicitar un referéndum abrogatorio relativo a un asunto que fue sometido a un referéndum en los cinco años previos. Por otro lado, la ley distingue cuando se trata de referéndums constitucionales; en estos casos se realiza un referéndum posterior a la aprobación de una reforma constitucional, por parte del Parlamento, sin requisito mínimo de participación. Una votación mayoritaria es suficiente para aprobar o rechazar dichas reformas.

Iniciativas ciudadanas. La Constitución, en su artículo 71, también establece que la ciudadanía puede proponer iniciativas de ley cuando al menos 50,000 electores, como mínimo, las apoyen. Dichas iniciativas son indirectas; es decir, se someten a consideración del Parlamento, aunque esto no es obligatorio ni está regulado. Esto hace que este tipo de medidas sean poco efectivas.

Consideraciones finales y lecciones para México

La experiencia internacional examinada ofrece importantes lecciones para México.

Candidaturas independientes

Independientemente de la naturaleza del sistema electoral —las múltiples combinaciones de sistemas electorales contribuyen a determinar la forma en que se agrupan las fuerzas políticas y la manera en que los votos ciudadanos se traducen en cargos de representación popular—, los requisitos para registrar a un candidato independiente y la facilidad para crear partidos o movimientos políticos son determinantes para que las candidaturas independientes sean un mecanismo eficaz de participación ciudadana.

En Colombia, las candidaturas independientes parecen poco viables a escala nacional porque existen requisitos rigurosos. La “póliza de seriedad” y la posibilidad de no contar con el beneficio de reposición

de gastos de campaña limitan el número de candidatos que están en posibilidades de contender, independientemente de su propia solidez. Además, el uso de la franquicia que pueda proveer uno de los múltiples partidos que están dispuestos a cobijar a candidatos externos resulta una mejor opción. El caso venezolano muestra también una magra participación de candidatos independientes. Si bien en Venezuela no existe una “póliza de seriedad”, es más viable establecer un nuevo partido o un movimiento político (la Constitución así lo permite) para postular dichas candidaturas, que buscar una candidatura independiente.

Tanto en el caso colombiano como en el venezolano, el tamaño de la circunscripción fue fundamental para incentivar la presencia de candidatos independientes en el ámbito local. En circunscripciones de menor dimensión, frecuentemente hay candidatos independientes con un perfil más conocido. En los casos en que los votos de estos candidatos han podido alcanzar no sólo un umbral que pueda prevenir pérdidas económicas (como en el caso colombiano) sino incluso la victoria, se han presentado más casos de candidaturas independientes.

La evidencia muestra que es común, a escala internacional, que los candidatos independientes cuenten con fuentes de financiamiento similares a las de los partidos políticos para las campañas. Si existe financiamiento público, la regulación debe considerar un fondo para las candidaturas independientes similar, al menos, al que obtienen partidos menores. Esto contribuye a que la regulación provea cierto grado de equidad con los candidatos de partidos.

Ahora bien, es importante, en todo caso, analizar las candidaturas independientes desde una perspectiva global. La evidencia sugiere que, en general, han sido poco utilizadas. Un estudio demuestra que en el caso específico de elecciones legislativas, las candidaturas independientes representaron tan sólo 7% del total, obtuvieron apenas 2% de los votos y ocuparon 1% de los asientos en las legislaturas nacionales. La excepción la constituyen casos como los de Rusia o Pakistán, en donde las candidaturas independientes representan en promedio 40% de las postulaciones en distritos uninominales, 40% de los votos y 23% de los cargos legislativos.¹⁶

¹⁶ El estudio en cuestión abarca el periodo entre 1945 y 2003, e incluye 34 países distribuidos en todas las regiones del mundo (Bracanti 2008).

Mecanismos de participación ciudadana

Primero, las prácticas internacionales aquí examinadas muestran que existe una clara diferencia en el uso de mecanismos de democracia directa cuando su realización es resultado de una obligación constitucional, de una convocatoria por uno de los órganos de gobierno (el Ejecutivo, con frecuencia) o de una solicitud ciudadana. La experiencia internacional indica que los instrumentos más efectivos para vincular a la ciudadanía con los procesos de decisión públicos son aquellos que tienen origen en la misma ciudadanía. Referéndums de carácter vinculante o iniciativas cuya consideración es obligatoria compelen a los cuerpos de gobierno y a los representantes electos a ser más sensibles a las preferencias de los ciudadanos. Así lo muestran la forma diseñar y modificar políticas públicas en los casos suizo e italiano, en particular.

Segundo, como consecuencia del primer punto, los requisitos tanto para promover su uso como para validar y hacer vinculantes los resultados de mecanismos de participación ciudadana (para que la decisión de un referéndum genere obligaciones al gobierno o tenga efectos legislativos, por ejemplo) representan “el diablo” que puede estar en los detalles de la normatividad y que hacen eficaz o no la inclusión de estos instrumentos en el marco normativo de un país.

El requisito de firmas para el uso de distintos mecanismos de participación ciudadana es una de las exigencias más comunes en el ámbito internacional. Los dos criterios más socorridos son un porcentaje de participación en una elección del mismo rango de gobierno anterior (nacional, estatal o local), o un porcentaje del padrón electoral. El primero es más realista y proclive a fomentar la participación que el segundo.

Por otro lado, La experiencia internacional examinada indica que en México se establecieron requisitos muy altos para considerar el resultado de un referéndum obligatorio o una consulta: tanto un voto mayoritario como la participación de 40% de la lista nominal. Un requisito tan alto puede generar frustración y desinterés en la utilización de estos mecanismos.

En el caso italiano, además de que el alto requisito de participación (50%) impide, con mucha frecuencia, que los resultados sean vinculantes, también crea las condiciones para que los opositores a la consulta o referéndum hagan campaña para desalentar la participación ciudadana,

y evita que se cumpla con el umbral de validez para boicotear el mecanismo.

En otros países, en donde el carácter vinculante no depende de un porcentaje de participación, el requisito es menor y hay más incentivos para que la gente salga a expresar su opinión en un sentido y otro (Altman 2010a, 190). Como referente están países como Colombia, que sólo requiere una tasa de participación de 25%, o Suiza, en donde ni siquiera existe este requisito, aun cuando la tasa de participación en referéndums cayó de 50-70% a mediados del siglo xx a cerca de 45% en la actualidad (Proyecto ACE 2013e).¹⁷

Tercero, la practica internacional muestra que es fundamental contar con un protocolo claro para que las iniciativas ciudadanas sean consideradas de manera seria. En algunos lugares esto se logra estableciendo la figura de la iniciativa ciudadana directa (la que se somete a votación del electorado sin pasar por el Legislativo). En otros, como en México a partir de la reforma de 2012, la modalidad que se incluye en el marco jurídico es la iniciativa o propuesta ciudadana legislativa que se presenta ante el órgano legislativo; en estos casos es fundamental que se defina claramente el proceso y el tratamiento que les dará dicho órgano. Sin lo anterior, no hay garantía de que reciban la consideración necesaria en el debate parlamentario, por no tener patrocinadores dentro del Congreso que se encarguen de promover su atención y resolución. Este es el caso de Italia, donde dichas iniciativas son poco eficaces. Los casos contrarios son Suiza, Colombia e incluso Venezuela, donde existen mecanismos para que el Legislativo atienda las propuestas ciudadanas con el debido cuidado, tiempo y forma.

Cuarto, existen claras ventajas y desventajas cuando la celebración de consultas populares o referéndums está atada al calendario electoral. Por un lado, es económicamente eficiente realizarlas al mismo tiempo que las votaciones generales; además, se espera que la participación sea más alta. Pero, por otro lado, poner varias consultas en una misma votación puede distraer al votante y limitar la atención otorgada a cada asunto. Además, estos instrumentos de participación deben

¹⁷ Cabe mencionar que esta caída en la participación ha ocurrido paralelamente a la caída en la tasa de participación en las elecciones generales. Véanse también datos de Braun (2008).

permitir a la ciudadanía mantenerse involucrada en el proceso de toma de decisiones más allá de las elecciones y, por lo tanto, es ineficaz supeditar las consultas a un calendario electoral.

Esta es una clara diferencia entre el sistema estadounidense, en el que la mayoría de las consultas populares en los estados se realiza junto a las elecciones, y los de Suiza, Italia o algunos lugares de América Latina, en donde las consultas se distribuyen con mayor normalidad entre periodos electorales (Altman 2010a, 5-6). Los votantes suizos, por ejemplo, tienen la oportunidad de votar en referéndums federales un promedio de cuatro veces al año. Los italianos, por su parte, tienen hasta el 30 de septiembre de cada año para presentar una solicitud de referéndum ante una oficina específica, que después dará legitimidad a la solicitud, mientras que los plebiscitos en Colombia no pueden coincidir con ninguna otra elección.

Fuentes consultadas

- Altman, David. 2010a. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010b. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles Latinoamericanos* 35, vol. 18 (enero-junio): 9-34.
- Amparo en revisión 743/2005. Quejoso: Jorge G. Castañeda. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/PL050816.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- Bracanti, Dawn. 2008. “Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide”. *The Journal of Politics*, 3, vol. 70 (julio): 648–66.
- Braun, Nadja. 2008. Direct democracy in Switzerland. En *Direct democracy handbook*. Estocolmo: International IDEA. Disponible en http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf (consultada el 2 de mayo de 2013).

- Carbonell, Miguel. 2012. "Participación política y candidaturas independientes". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-julio): 213-24.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Secretaría de Gobernación.
- Constitución de la República Italiana. 1947. Roma: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2000. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza. 1999. Suiza: Asamblea Federal.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Alcaldía Mayor de Bogotá. "Constitución Política de Colombia 1991". Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (consultada el 23 de junio de 2013).
- Crespo, José Antonio. 2010. "Participación política y ciudadana". En *Debatiendo la reforma política: claves de cambio institucional en México*, ed. Gabriel L. Negretto, 185-214. México: CIDE.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1990. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de abril. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990 (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 1991. Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 3 de enero. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4697651&fecha=03/01/1991 (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 1996. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996 (consultada el 23 de junio de 2013).

- . 2007. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007 (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 2008. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 2012. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 9 de agosto. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (consultada el 23 de junio de 2013).
- Ehin, Piret, Ülle Madise, Mihkel Solvak, Rein Taagepera, Kristjan Vassil y Priit Vinkel. 2013. *Independent Candidates in National and European Elections*. Estudio de la Dirección General de Políticas Internas, Parlamento Europeo. Disponible en <http://tinyurl.com/kbnj56c> (consultada el 5 de junio de 2013).
- Ehs, Tamara y Bruno Kaufmann. 2010. "Federalism and Direct Democracy: The Swiss Case in the Age of Transnational Politics". *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 4: 180-90.
- Enciclopedia de Asuntos Electorales. 2014. Disponible en <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums> (consultada el 5 de mayo de 2013).
- Gamboa, Claudia. 2007. *Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular derecho comparado*. México: Centro de Documentación y Análisis-LX Legislatura Cámara de Diputados.
- . 2011. *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentada en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*. México: Centro de Documentación y Análisis-LXI Legislatura Cámara de Diputados.

- González Oropeza, Manuel. 2010. "Las candidaturas independientes". *Este País* 227 (marzo): 48-51.
- . 2013. "Candidaturas independientes en México" *Revista de derecho electoral. Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica* 15 (enero-junio): 1-26.
- Groppi, Tania. 2010. "La democracia directa. El caso Italiano". Ponencia presentada en el III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral 2010, 6-8 de octubre, en México, DF.
- Hainmueller, Jens y Dominik Hangartner. 2013a. "Who gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination (september 2012)," *American Political Science Review* 1, vol. 107 (febrero): 159-87.
- . 2013b. "Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland", MIT Political Science Department Research Paper No. 2013-1. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2022064> (consultada el 22 de mayo de 2013).
- Hernández Olmos, Mariana. 2012. *La Importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández Becerra Augusto. 2013. *Principios Democráticos y Partidos Políticos en Colombia*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3168/9.pdf> (consultada el 10 de mayo de 2013).
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2013. *Estadísticas del padrón electoral y lista nominal de electores*. Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_eo.php?edo=0 (consultada el 24 de mayo de 2013).
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008. *Direct democracy handbook*. International IDEA. Disponible en http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf (consultada el 2 de mayo de 2013).

- Ley 130, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 1994. Bogotá: Congreso de Colombia. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0130_1994.html (consultada el 13 de junio de 2013).
- Ley 134, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 1994. Congreso de Colombia. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html> (consultada el 23 de junio de 2013).
- Ley 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. 1970. Roma. Parlamento Italiano.
- Ley Federal Electoral. 1946. Memoria Política de México. “Ley Federal Electoral de enero de 1946”. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011946.html> (consultada el 23 de junio de 2013).
- López, Jesús y Javier López. 2009. “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”. *Estudios Políticos* 16 (enero-abril): 9-45.
- LOPPE. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977. México: Secretaría de Gobernación.
- Merino, Mauricio. 2001. *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE. Disponible en <http://goo.gl/JFg7u> (consultada el 24 de mayo de 2013).
- Observatorio Legislativo. 2012. Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Boletín No. 203, Colombia: Instituto de Ciencia Política. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203 (consultada el 7 de mayo de 2013).
- Olvera, Alberto J. 2009. *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf (consultada el 29 de abril de 2013).

- Ordaz, Pablo. 2009. "Calderón propone una gran reforma electoral en México". *El País*, 16 de diciembre, sección Internacional. Disponible en http://elpais.com/diario/2009/12/16/internacional/1260918010_850215.html (consultada el 12 de mayo de 2013).
- Paoli Bolio, Francisco J. 1978. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1978". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 10 (julio): 169. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf>, (consultada el 15 de mayo de 2013).
- Pelayo Moller, Carlos María y Santiago J. Vázquez Camacho. 2009. "El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario mexicano de derecho internacional* vol. IX (2009): 791-812.
- Proyecto ACE. Proyecto Administración y Costo de Elecciones. Enciclopedia de asuntos electorales. Disponible en <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/referendums> (consultada el 5 de mayo de 2013).
- . 2013a. Red de Conocimientos Electorales. Candidatos independientes (tablas y bases de datos varias). Disponible en http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=PC008&set_language=es. (consultada el 17 de mayo de 2013).
- . 2013b. Red de Conocimientos Electorales. Democracia directa (tablas y bases de datos varias). Disponible en http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=DD002&set_language=es (consultada el 17 de mayo de 2013).
- . 2013c. Red de Conocimientos Electorales, Swiss Direct Democracy. Disponible en <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> (consultada el 17 de mayo de 2013).
- . 2013d. Red de Conocimientos Electorales, Referéndum vinculante. Disponible en http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=DD129&set_language=es (consultada el 17 de mayo de 2013).
- . 2013e Characteristics of the use of Direct Democracy in Switzerland. Disponible en <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> (consultada el 20 de mayo de 2013).

- Prud'Homme, Jean Francois. 2001. *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sudarsky, John. 2011. "Da tristeza el presupuesto para participación ciudadana". Disponible en <http://congresovisible.org/agora/post/da-tristeza-el-presupuesto-para-participacion-ciudadana-senador-sudarsky/2873/> (consultada el 18 de mayo de 2013).
- Vanzetta, Alexa, comp. 2006. *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*. Alemania: Democracy International. Disponible en <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/2006-12-04-VI-Italy.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2013).
- Vázquez Gaspar, Beatriz. 2009. *Panorama general de las candidaturas independientes*. Contorno. Centro de Prospectiva y Debate. Disponible en http://contorno.org.mx/contorno/resources/media/pdf/BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf (consultada el 15 de mayo de 2013).
- Velázquez Carrillo, Fabio. 2011. "Una nueva ley estatutaria de participación". *Razón Pública*. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/qu%C3%A9-es-raz%C3%B3n-p%C3%BAblica.html> (consultada el 7 de mayo de 2013).
- Verba, Sidney, Jae-on Kim, Norman H. Nie. 1978. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Zovatto, Daniel. 2013. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola (1978-2009)*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://eprints.ucm.es/17751/1/T34113.pdf> (consultada el 17 de mayo de 2013).

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano

Jaime Chávez Alor
Dante Preisser Rentería

Hallazgos principales

- 1) El análisis comparativo de la normatividad acerca de la participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano indica que la gran mayoría de las entidades federativas contemplan mecanismos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, los umbrales establecidos para solicitarlos, así como los requisitos para su aprobación, suelen funcionar como obstáculos para su materialización. En este sentido, se detecta una incompatibilidad entre la normatividad en materia de participación ciudadana y los objetivos planteados al momento de su incorporación en el marco jurídico.
- 2) En la mayoría de las entidades federativas, los ciudadanos participan tanto en la solicitud como en la votación de referéndums y plebiscitos.
- 3) La mayoría de las entidades pide la presentación de 5% o menos de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o en la lista nominal para la presentación de las solicitudes de referéndum y plebiscito.
- 4) La mitad de las entidades que regulan el plebiscito contemplan algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión.
- 5) Menos de la mitad de las entidades que regulan el referéndum contemplan algún tipo de financiamiento y poco más de una tercera parte estipula su difusión.
- 6) Los institutos electorales desempeñan un papel fundamental durante la implementación del referéndum y del plebiscito, ya que en

la mayoría de los casos son el canal para solicitar su inicio, además de ser los órganos encargados de expedir las convocatorias, organizar los procesos, así como contar y validar los ejercicios.

- 7) Los tribunales electorales locales, en la mayoría de los casos, son los encargados de resolver las impugnaciones de los procesos de participación ciudadana.
- 8) En la mayoría de las entidades —si los procedimientos cumplen con lo estipulado en la ley— los efectos de la implementación del plebiscito y del referéndum son vinculantes.
- 9) En la mayoría de las entidades la regulación del plebiscito y del referéndum estipula su aplicación tanto en el ámbito estatal como en el municipal.
- 10) La ausencia de procesos plebiscitarios y de referéndum en periodos electorales es la principal limitación impuesta a estos mecanismos.
- 11) En la mayoría de las entidades, las materias excluidas de ser sometidas a referéndum y plebiscito son, por un lado, las tributarias, financieras y fiscales; y por otro, los regímenes internos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Introducción

La participación ciudadana es una vía democrática mediante la cual un grupo de ciudadanos organizados puede influir —o expresar su opinión— en las decisiones del gobierno o del Poder Legislativo. Algunos la definen como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a los ciudadanos el acceso a decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios (Alarcón 2002); otros, como el medio por el cual los ciudadanos utilizan mecanismos institucionalizados con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes (IFE 2009, 5); pero la característica común de las diversas definiciones es la organización de los ciudadanos para aprobar o rechazar la forma en la que se ejerce el poder.

Las figuras existentes como medios de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación del mandato y las candidaturas

independientes, principalmente; pero también se pueden considerar otras figuras con diferentes denominaciones como la rendición de cuentas; la difusión y la audiencia públicas; así como la red de contralorías, las organizaciones y la asamblea ciudadanas.

En abril de 2012 se incluyó una figura de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El Congreso de la Unión aprobó una reforma para permitir la iniciativa ciudadana, que posteriormente fue aprobada por las legislaturas locales y promulgada por el Ejecutivo. Aunque en la mayoría de las constituciones locales se establecen figuras de democracia directa, en la CPEUM no existía alguna. Hasta agosto de 2013 sólo hacía falta la discusión y aprobación de la normatividad secundaria en la que se regularan estas figuras de participación ciudadana, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de los congresos locales.

Este capítulo tiene tres objetivos:

- 1) Presentar una definición sucinta de las tres principales formas de participación ciudadana contempladas en los estados (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana o popular).
- 2) Identificar las tendencias más importantes en torno a la legislación en materia de participación ciudadana en las entidades.
- 3) Mostrar aspectos relevantes del proceso y la organización de las formas de participación ciudadana, así como las restricciones, el financiamiento y la difusión para implementar cada una de ellas.

Plebiscito

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE 2001), el plebiscito es la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta acerca de distintos aspectos de la vida pública. Asimismo, lo define como la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos (IFE 2009, 5).

Un grupo de ciudadanos organizados puede accionar el plebiscito para modificar o postular su posición con respecto a una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses. Si este grupo cumple

los requisitos previstos legamente, el proceso plebiscitario se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes, cuyo resultado determina si la decisión del gobierno se modifica.

El plebiscito en el ámbito estatal mexicano (datos hasta agosto de 2013)

Hay 27 entidades que contemplan el plebiscito en una o más normativas: en 25 casos se establece en la Constitución; en 25 se legisla en una ley de participación ciudadana, en tres se incluye en el código electoral del estado y en tres casos se desarrolla la figura en reglamentos de la respectiva ley local (véase cuadro 1):

Cuadro 1. Normatividad estatal en materia de plebiscito (2013)

Estado	Constitución	Normatividad en implementación del plebiscito 2013		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	No	No
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No	No
Distrito Federal	No	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	No	No	No	No

Continuación.

Estado	Constitución	Normatividad en implementación del plebiscito 2013		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Jalisco	Sí	Sí	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	No
Morelos	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	No
Puebla	Sí	No	No	No
Querétaro	No	Sí	No	No
Quintana Roo	No	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	Sí	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No
Yucatán	Sí	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	No
Total	25	25	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas mencionadas en este cuadro.

Modalidades del plebiscito

El ejercicio del plebiscito depende de las modalidades que se contemplan en la normatividad de cada una de las entidades. Cuatro elementos destacan del abanico de reglas estipuladas en las leyes locales:

- 1) Grado de inclusión ciudadana.
- 2) Financiamiento y difusión.
- 3) Implementación y efectos.
- 4) Restricciones.

El plebiscito es una de las figuras esenciales de la participación ciudadana. Con éste, los ciudadanos se pronuncian mediante el voto (positiva o negativamente) en torno a las decisiones políticas de carácter administrativo que toma o debería tomar el gobierno. Sin embargo, dependiendo de la regulación específica, la participación de los ciudadanos puede ser limitada.

En la gran mayoría de los estados se respeta la modalidad clásica del plebiscito: los ciudadanos pueden solicitarlo y, además, votarlo. En México, 19 entidades lo regulan de esta manera; sin embargo, en Baja California Sur, Guerrero y Jalisco, no se señala un porcentaje mínimo de votación para su validez, pero sí se indica que el resultado del procedimiento plebiscitario es lo que establecerá si es o no vinculante para la autoridad. Colima es el único estado donde se limita la participación ciudadana en el plebiscito, al no otorgar a la ciudadanía la facultad de solicitarlo.

Actores que aprueban

Las diferentes definiciones del plebiscito suponen la intervención ciudadana en las decisiones tomadas u omitidas por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, en la parte inicial del proceso, es de vital importancia identificar a la autoridad encargada de aprobar la solicitud. El nivel de independencia de dicha autoridad con respecto al Ejecutivo es determinante en el ejercicio del proceso plebiscitario. En México, los institutos electorales locales son los órganos facultados en la mayoría de las ocasiones para aprobar la solicitud, pero en otras, también están facultados el Poder Ejecutivo, el Congreso local y un consejo de participación ciudadana (véase cuadro 3):

- 1) En 23 entidades el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral local.
- 2) En Chiapas, Distrito Federal y Veracruz el Ejecutivo es responsable de aprobar la solicitud.

- 3) En Aguascalientes el Congreso local aprueba la solicitud.
- 4) En Morelos la solicitud es aprobada por un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del Congreso local y tres ciudadanos elegidos por éste.

Financiamiento y difusión del plebiscito

La modalidad de financiamiento para la divulgación de la participación ciudadana puede ser pública o privada. En México, la mitad de las entidades contemplan algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte otorga espacios públicos en medios de comunicación (véase cuadro 2):

- 1) 11 entidades contemplan financiamiento público y dos (Tlaxcala y Querétaro) tanto público como privado.
- 2) En Coahuila y Aguascalientes se conceden espacios públicos en medios de comunicación, a pesar de que no está permitido el financiamiento público ni privado.
- 3) En la legislación de siete entidades (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos y Sonora) se otorgan espacios públicos en medios de comunicación.
- 4) En 16 entidades se estipula que la difusión del plebiscito es tarea del instituto electoral local.

Cuadro 2. Financiamiento y difusión del plebiscito estatal (2013)

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California	Querétaro	Aguascalientes	Aguascalientes
Colima	Tlaxcala	Coahuila	Baja California
Durango	--	Colima	Coahuila
Guanajuato	--	Durango	Colima
Jalisco	--	Guanajuato	Guanajuato
Morelos	--	Morelos	Jalisco

Continuación.

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Querétaro	--	Sonora	Michoacán
Sonora	--	--	Morelos
Tlaxcala	--	--	Nayarit
Veracruz	--	--	Oaxaca
Yucatán	--	--	Querétaro
--	--	--	Sinaloa
--	--	--	Sonora
--	--	--	Tlaxcala
--	--	--	Veracruz
--	--	--	Yucatán

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del plebiscito

El proceso del plebiscito inicia cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada, se inicia formalmente la implementación del mecanismo. A partir de entonces, el procedimiento tiene cuatro etapas: expedición de la convocatoria; organización del proceso; conteo y validez de la participación; y declaración de los efectos vinculantes o de recomendación.

En el escenario en el que todos los actores involucrados consideren que el proceso fue apegado a derecho, la implementación del plebiscito termina y la autoridad declara los efectos vinculantes o no. En el escenario contrario —es decir, cuando un actor considere que una parte del proceso no se apegó a la normatividad vigente—, éste se podrá impugnar ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.

Las tres primeras etapas del proceso de implementación (expedición de convocatoria, organización del proceso y conteo y validación) son delegadas, en una vasta mayoría de las entidades, al instituto electoral local. La etapa de impugnación se delega a un tribunal electoral local, en los casos en los que la normatividad así lo estipula (véase cuadro 3):

- 1) En 24 entidades, el instituto electoral local está encargado de expedir la convocatoria del plebiscito; en cuatro la responsabilidad recae en el Ejecutivo.
- 2) En 27 entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el plebiscito; en Morelos es responsabilidad del consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del Congreso local y tres ciudadanos elegidos por éste.
- 3) En las 27 entidades que regulan el plebiscito, el instituto electoral local es la autoridad que se encarga del conteo y la validación de la participación.
- 4) En las 27 entidades que regulan el plebiscito, el tribunal electoral local¹ es la instancia en la que los actores involucrados pueden impugnar el proceso.

Cuadro 3. Autoridades involucradas en el plebiscito estatal (2013)

Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.				
Chiapas	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Colima	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

¹ Se incluye a las Salas especializadas de los tribunales superiores de justicia.

Continuación.

Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Distrito Federal	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.				
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Guerrero	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Consejo de participación ciudadana.	Instituto electoral	Consejo de participación ciudadana	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación.

Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Instituto electoral	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad encargada del conteo y la validación (o por el tribunal electoral local en caso de impugnación), se declaran los efectos del proceso plebiscitario. Éstos pueden ser vinculantes o de recomendación. En las entidades que regulan el plebiscito prevalece la primera modalidad: mientras que 26 entidades estipulan que el resultado del proceso tiene efectos vinculantes, en Quintana Roo y Zacatecas sólo tiene efectos de recomendación.

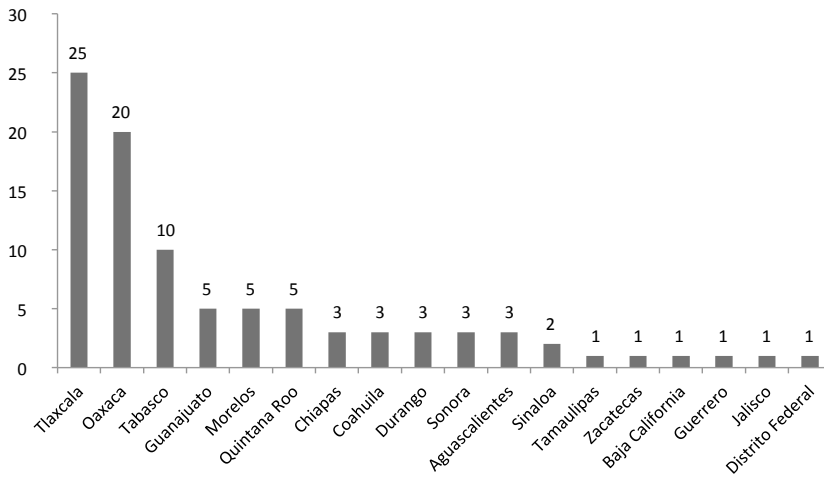
Restricciones del plebiscito

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar limitaciones a los distintos mecanismos que la componen. En las 27 entidades que regulan el plebiscito las restricciones adoptan cuatro modalidades: geográfica, temporal, materias excluidas y umbral mínimo de participación. Algunos requisitos contemplados en las leyes para iniciar el plebiscito son (véase gráfica 1):

- 1) La legislación de siete entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral o de la lista nominal para iniciarlo.
- 2) La normatividad de ocho entidades pide la firma de más de 2.5% pero menos de 5% del padrón electoral o de la lista nominal para iniciarlo.

- 3) En Tabasco, Tlaxcala y Oaxaca se estipula que la solicitud sea presentada con la firma de 10% o más del padrón electoral o de la lista nominal (10%, 20% y 25% respectivamente).
- 4) En Baja California Sur y Yucatán no se indican los requisitos.
- 5) En Colima, Chihuahua y Veracruz los ciudadanos no pueden solicitar el proceso del plebiscito.
- 6) En entidades como San Luis Potosí, Michoacán y Sinaloa se distingue del tipo de actos del que se trate el número de electores y el porcentaje del padrón electoral o la lista nominal varía entre 1.5% y 15%.

Gráfica 1. Firmas^A para solicitar plebiscito (2013)



^A Porcentaje del padrón electoral o de la lista nominal.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones geográficas, la legislación puede contemplar la aplicación del plebiscito en el estado, municipio, o ambos —en cuyo caso no existe restricción geográfica— (véase cuadro 4):

- 1) 22 entidades contemplan el plebiscito en el ámbito estatal y municipal.
- 2) Las cinco entidades restantes (Baja California Sur, Distrito Federal,² Jalisco, Quintana Roo y Tamaulipas) estipulan su ejercicio sólo en el ámbito estatal.

² El Distrito Federal no tiene municipios.

Cuadro 4. Entidades con plebiscito estatal y municipal (2013)

Aguascalientes
Baja California
Chiapas
Chihuahua
Coahuila
Colima
Durango
Guanajuato
Guerrero
Michoacán
Morelos
Nayarit
Oaxaca
Querétaro
San Luis Potosí
Sinaloa
Sonora
Tabasco
Tlaxcala
Veracruz
Yucatán
Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que se puede accionar el mecanismo durante un periodo fijo de tiempo o en años electorales (véase cuadro 5):

- 1) En 13 entidades la normatividad contempla restricciones para la implementación del plebiscito durante periodos electorales.
- 2) En Aguascalientes, Baja California, Durango, Nayarit, Oaxaca y Querétaro está limitado el número de veces que el plebiscito puede ser implementado en el ámbito estatal durante un año.
- 3) En Durango está limitado el número de veces que el plebiscito puede ser implementado en el ámbito municipal durante un año.

El último tipo de restricción al plebiscito, incluido en la normatividad de los estados, se refiere a las materias que, por razones técnicas

o políticas, no se permite sean sujetas a dicho mecanismo. La mayoría de las materias excluidas son de tipo tributario, financiero y fiscal, por un lado; y, por otro, las que regulan el régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (véase cuadro 5):

- 1) 22 entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso plebiscitario.
- 2) 18 entidades excluyen el régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 3) Seis entidades (Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán) excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos.

Cuadro 5. Restricciones al plebiscito (2013)

Estado	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí
Baja California Sur	No	No	No
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Jalisco	No	No	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	Sí

Continuación.

Estado	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Nayarit	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Quintana Roo	No	Sí	No
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	No	Sí	Sí
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	13	22	18

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Referéndum

De acuerdo con la RAE (2001), el referéndum es el procedimiento propuesto por la ciudadanía por el cual se someten al voto popular leyes o actos administrativos. La diferencia respecto del plebiscito radica en que éste son los poderes públicos quienes someten a consideración de la ciudadanía una propuesta, mientras que el referéndum es propuesto por la ciudadanía.

Un grupo de ciudadanos puede accionar el referéndum para modificar o postular su posición con respecto a la creación o reforma de normas elaboradas en el ámbito legislativo. Si el grupo de ciudadanos

cumple los requisitos previstos legamente, el referéndum se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de la ciudadanía, cuyo resultado determina si la legislación cuestionada permanece o se modifica.

El referéndum en el ámbito estatal mexicano

En el ámbito estatal, la constitución de 28 entidades incluye la figura del referéndum; las tres que no lo estipulan son: Campeche, Hidalgo y Nuevo León. Entre las 28 entidades que lo contemplan, 26 y el Distrito Federal regulan su implementación mediante leyes, reglamentos o el código electoral local de la siguiente manera (véase cuadro 6):

- 1) 25 entidades tienen una ley de participación ciudadana que regula el referéndum.
- 2) Chiapas, Chihuahua y el Distrito Federal contemplan alguna regulación del referéndum en la ley o código electoral local.
- 3) Chiapas, Guanajuato y Morelos tienen un reglamento de participación ciudadana/referéndum.
- 4) Al igual que con el plebiscito, Puebla es la única entidad que no ha legislado en materia de referéndum en una ley o reglamento.

Cuadro 6. Legislación del referéndum estatal (2013)

Estado	Constitución	Normatividad en implementación del referéndum		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	No	No
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No	No

Continuación.

Estado	Constitución	Normatividad en implementación del referéndum		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Distrito Federal	No	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	No	No
Estado de México	Sí	Sí	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	Sí	Sí	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	No
Morelos	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	No
Puebla	Sí	No	No	No
Querétaro	Sí	No	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	Sí	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No
Yucatán	Sí	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	No
Total	28	25	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Modalidades del referéndum

Así como para el plebiscito, la implementación del referéndum depende de las modalidades reguladas en la legislación de las entidades. Cuatro elementos destacan del abanico de reglas postuladas en las leyes locales:

- 1) Grado de inclusión ciudadana.
- 2) Financiamiento y difusión.
- 3) Implementación y efectos.
- 4) Restricciones.

El referéndum es una de las figuras clásicas de la participación ciudadana. Su ejercicio implica la intervención de los ciudadanos en el proceso legislativo, al someter la creación de normas generales a la aprobación o rechazo de los votantes. No obstante, en el ámbito estatal mexicano algunas de las leyes establecen características que en parte limitan dicha intervención.

De acuerdo con la legislación de cada estado, la influencia que pueden tener los ciudadanos en el proceso del referéndum es distinta. En un primer caso, cuando las leyes respetan la definición clásica del mecanismo, los ciudadanos pueden solicitar el inicio del referéndum y, además, votarlo; en esta categoría se observan 24 entidades. En el segundo caso, se encuentran el Distrito Federal y Quintana Roo los cuales se rigen con una normativa similar a la de los primeros, con la diferencia de que la votación no tiene efectos vinculantes. El tercer caso es en el cual los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del referéndum, pero sí lo pueden votar; Veracruz es el único Estado en esta categoría, ya que sólo el gobernador, el Congreso del Estado y los municipios pueden solicitar el inicio del mecanismo.

Actores que aprueban

El referéndum postula la intervención ciudadana en las decisiones legislativas que son tomadas por un órgano legislativo o, en algunos casos por el Ejecutivo, en la creación de normas generales. Por lo tanto, para los efectos del proceso del referéndum, es importante identificar

a la autoridad que, de acuerdo con la ley, es responsable de aprobar la solicitud. En el ámbito estatal, la independencia de dicha autoridad con respecto al Congreso local es determinante en el desarrollo del proceso de referéndum. En México, los institutos electorales locales son los órganos facultados en la mayoría de los casos para aprobar la solicitud, pero en otros también están facultados el Congreso local, el Ejecutivo y un consejo de participación ciudadana (véase cuadro 7):

- 1) En 22 entidades el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral.
- 2) En cinco entidades (Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Tamaulipas) el Congreso local aprueba la solicitud.
- 3) En Veracruz el Poder Ejecutivo estatal está encargado de aprobar la solicitud.
- 4) En Morelos la solicitud es aprobada por un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del Congreso local y tres ciudadanos elegidos por el Congreso local.

Financiamiento y difusión del referéndum

La modalidad de financiamiento para la divulgación de la participación ciudadana puede ser pública o privada. De las entidades que regulan el referéndum, menos de la mitad contemplan algún tipo de financiamiento y poco más de la tercera parte estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de estas entidades otorga espacios públicos en medios de comunicación (véase cuadro 7):

- 1) 11 entidades contemplan financiamiento público y dos (Tlaxcala y Michoacán) consideran el público y el privado para la divulgación del referéndum.
- 2) En Coahuila y Aguascalientes se conceden espacios públicos en medios de comunicación, a pesar de que no está permitido el financiamiento público ni privado.
- 3) La legislación de ocho entidades (incluidas las mencionadas previamente) otorga espacios públicos en medios de comunicación.
- 4) En 17 entidades se estipula que la difusión del referéndum es tarea del instituto electoral.

Cabe señalar que una amplia mayoría de las entidades que legislan acerca del financiamiento y difusión del plebiscito, también lo hacen para el referéndum con las mismas modalidades.

Cuadro 7. Financiamiento y difusión del referéndum estatal (2011)

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Michoacán	Aguascalientes	Aguascalientes
Colima	Tlaxcala	Baja California Sur	Baja California
Durango	--	Coahuila	Baja California Sur
Guanajuato	--	Colima	Coahuila
Jalisco	--	Durango	Colima
Michoacán	--	Guanajuato	Guanajuato
Morelos	--	Morelos	Jalisco
Sonora	--	Sonora	Michoacán
Tlaxcala	--	--	Morelos
Veracruz	--	--	Nayarit
Yucatán	--	--	Oaxaca
--	--	--	San Luis Potosí
--	--	--	Sinaloa
--	--	--	Sonora
--	--	--	Tlaxcala
--	--	--	Veracruz
--	--	--	Yucatán

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del referéndum

El proceso del referéndum comienza cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada, se inicia formalmente la implementación del mecanismo. A partir de entonces, el procedimiento tiene cuatro etapas: expedición de la convocatoria; organización del

proceso; conteo y validación de la participación; y declaración de efectos. En el escenario en el que todos los actores involucrados consideren que el proceso fue apegado a derecho, la implementación del referéndum termina y la autoridad declara los efectos si los hubiese. Cuando un actor considere que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, puede impugnar el proceso ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.

La tendencia es que las tres primeras etapas del procedimiento de implementación (expedición de convocatoria, organización del proceso y conteo y validación) sean delegadas al instituto electoral local. Un Tribunal electoral se encarga de la etapa de impugnación (véase cuadro 8):

- 1) En 23 entidades el instituto electoral local está encargado de expedir la convocatoria del referéndum, en cuatro la responsabilidad recae en el Ejecutivo local y la legislación de Morelos no contempla la modalidad.
- 2) En 27 entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el referéndum; en Morelos la normatividad delega esa tarea a un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del Congreso local y tres ciudadanos elegidos por el mismo.
- 3) En las 28 entidades que regulan el referéndum, el instituto electoral local es la autoridad encargada del conteo y la validación de la participación.
- 4) En 25 entidades que regulan el referéndum, la instancia ante la cual los actores involucrados pueden impugnar el proceso es el Tribunal electoral; en otras dos (Baja California Sur y San Luis Potosí) el órgano responsable es el instituto electoral del estado; y en Guanajuato la ley no se pronuncia al respecto.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad encargada del conteo y la validación (o por un Tribunal electoral en caso de impugnación), se declaran los efectos del proceso de referéndum, los cuales pueden ser vinculantes o de recomendación. En las entidades que regulan el referéndum prevalece la primera modalidad en la mayoría de los casos:

- 1) 24 entidades estipulan que el resultado del proceso tendrá efectos vinculantes.
- 2) En cuatro entidades (Distrito Federal, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas) el referéndum sólo tiene efectos de recomendación.

Cuadro 8. Autoridades involucradas en el referéndum estatal (2013)

Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Chiapas	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Colima	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Distrito Federal	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	No data
Guerrero	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación.

Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Consejo de participación ciudadana	No data	Consejo de participación ciudadana	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	No data	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

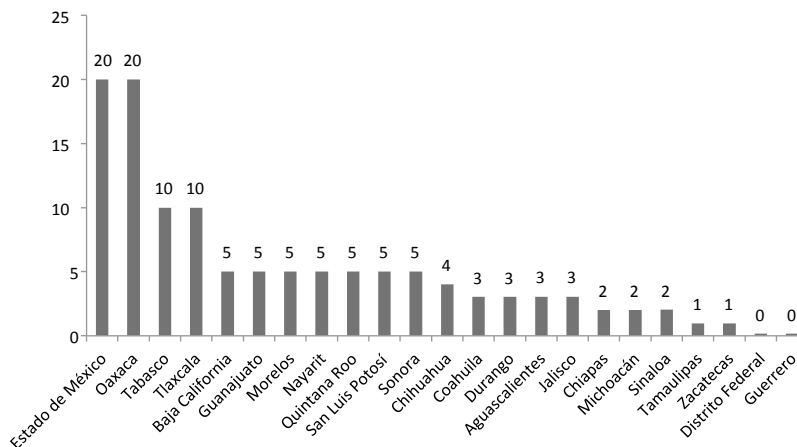
Restricciones del referéndum

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar límites al ejercicio de los distintos mecanismos que la componen. En las 28 entidades que lo regulan, las restricciones adoptan tres modalidades: temporal, materias excluidas y umbral mínimo de participación.

De las 27 entidades en las que la figura de referéndum está contemplada, algunas leyes indican los requisitos para solicitar el inicio del procedimiento plebiscitario (véase gráfica 2):

- 1) La legislación de siete entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral o lista nominal para iniciarlo.
- 2) La normatividad de nueve entidades pide la firma de más de 2.5 y hasta 5% del padrón electoral o lista nominal para iniciarlo.
- 3) En Tabasco, Oaxaca y Tlaxcala se estipula que la solicitud sea presentada con la firma de 10% o más del padrón electoral o lista nominal (10%, 20% y 25% respectivamente).
- 4) En Baja California Sur, Colima, San Luis Potosí y Yucatán no se indican los requisitos.
- 5) En el caso de San Luis Potosí, se establece un porcentaje de 5% (en caso de reformas constitucionales) y 2.5% (para cualquier otro tipo de reforma) del padrón electoral o lista nominal.

Gráfica 2. Firmas^A para presentar un referéndum (2013)



^A Porcentaje del padrón electoral o de la lista nominal.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que el mecanismo puede ser ejercido durante un periodo fijo de tiempo o en años electorales (véase cuadro 9):

- 1) En 16 entidades la normatividad contempla restricciones para la implementación del referéndum durante periodos electorales.
- 2) En Aguascalientes, Baja California, el Distrito Federal, Durango, Michoacán y Nayarit está limitado el número de veces que el mecanismo puede ser implementado durante un año.
- 3) El estado de Sinaloa establece que el referéndum se realizará cada tres años, de manera concurrente con la jornada electoral del año que corresponda.

El último tipo de restricción al referéndum, incluido en la normatividad de los estados, se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no se permite sean sujetas a dicho mecanismo. La mayoría de las materias excluidas son de tipo tributario, financiero y fiscal, por un lado; y, por otro, las que regulan el régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (véase cuadro 9):

- 1) 27 entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso de referéndum.
- 2) 21 entidades excluyen el régimen interno de los órganos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del proceso de referéndum.
- 3) Durango, Guanajuato, Tlaxcala y Yucatán excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso de referéndum.

Cuadro 9. Restricciones temporales y temáticas del referéndum

Estado	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí

Continuación.

Estado	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Chihuahua	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Jalisco	No	Sí	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	No data	Sí	No
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	16	27	21

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana o popular es el mecanismo de democracia semidirecta que permite a la ciudadanía participar en el proceso legislativo (Merino 2001, 15). Se refiere a los proyectos legislativos firmados por un número mínimo de ciudadanos, que implican el inicio del proceso legislativo (Camacho 2008). Las iniciativas ciudadanas pueden ser presentadas ante los congresos por una o más personas de acuerdo con el umbral estipulado en la ley. Después son turnadas a la comisión correspondiente para que sea dictaminada; y finalmente pasan al pleno del Congreso para que se determine si se aprueba o rechaza.

La iniciativa ciudadana en el ámbito estatal mexicano

La iniciativa ciudadana es la figura de participación estipulada en mayor número de ocasiones en las constituciones de las entidades. Con excepción de Campeche, las 31 entidades restantes incluyen el mecanismo en el ámbito constitucional.³

Entre las 31 entidades que contemplan en su constitución la iniciativa ciudadana (véase cuadro 10):

- 1) 25 tienen una ley de participación ciudadana.
- 2) Chiapas, Chihuahua y el Distrito Federal contemplan regulaciones de la iniciativa popular en la ley o código electoral local.
- 3) Chiapas, Guanajuato y Morelos tienen un reglamento de participación ciudadana o iniciativa ciudadana.
- 4) Las tres entidades que hasta 2013 no legislaron en materia de iniciativa popular en una ley o reglamento son: Campeche, Hidalgo, Nuevo León, Puebla y Querétaro (véase cuadro 10).

³ El Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia; sin embargo, regula la iniciativa ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Cuadro 10. Legislación de la iniciativa ciudadana estatal (2013)

Estado	Constitución	Entidades que contemplan en su normatividad la implementación de la iniciativa ciudadana.		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	No	No
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No	No
Distrito Federal	No	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	No	No
Estado de México	Sí	Sí	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	Sí	No	No	No
Jalisco	Sí	Sí	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	No
Morelos	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	No	No	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	No
Puebla	Sí	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	Sí	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No

Continuación.

Estado	Constitución	Entidades que contemplan en su normatividad la implementación de la iniciativa ciudadana.		
		Ley de participación ciudadana	Ley o código electoral	Reglamento
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No
Yucatán	Sí	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	No
Total	30	25	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Modalidades de la iniciativa ciudadana

El ejercicio de la iniciativa ciudadana depende de las diferentes modalidades que puede adoptar en la legislación. En comparación con el plebiscito y el referéndum, la cantidad de modalidades relevantes de la iniciativa es menor, puesto que una parte importante de su implementación sigue el procedimiento regular de la creación de leyes en los congresos locales. Así, se tiene que tres elementos destacan entre las reglas estipuladas en la legislación local:

- 1) La iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana.
- 2) Implementación de la iniciativa ciudadana.
- 3) Restricciones y barreras a la iniciativa ciudadana.

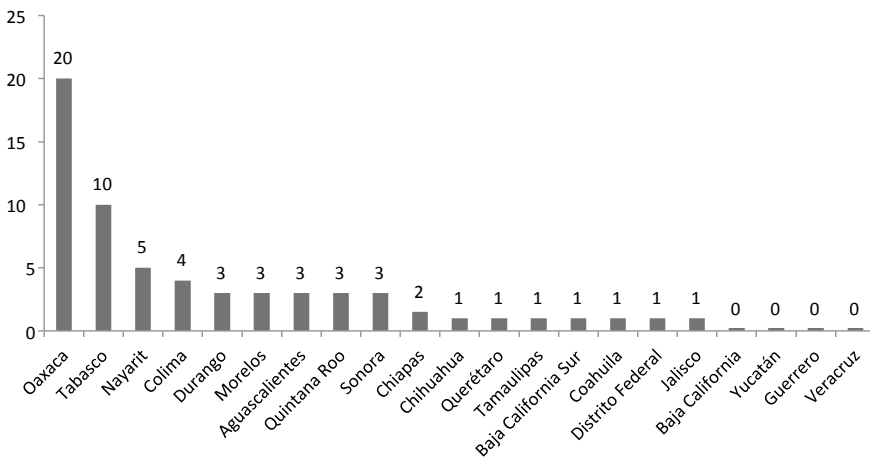
La iniciativa popular es una de las figuras más importantes de participación ciudadana. A diferencia del plebiscito y del referéndum, su implementación es más homogénea entre las leyes que la regulan, puesto que gran parte de ésta sigue el proceso legislativo de los congresos locales.

Asimismo, la participación ciudadana efectiva en el proceso de la iniciativa popular no está restringida. En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos; la diferencia reside en los umbrales para iniciar el procedimiento.

La tendencia en la legislación de los estados indica una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral o lista nominal para solicitar la iniciativa ciudadana. En Tlaxcala cualquier ciudadano puede requerir el mecanismo; en el polo opuesto sólo la normatividad de Tabasco pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal (véase gráfica 3):

- 1) 14 entidades estipulan la firma de 2.5% o menos del padrón electoral o lista nominal para solicitar la iniciativa ciudadana.
- 2) Durango, Morelos, Nayarit y Colima contemplan la firma de más de 2.5% (pero menos de 10%) del padrón electoral o lista nominal para solicitar el mecanismo.
- 3) En la legislación de Tabasco se pide la firma de al menos 10% de la lista nominal.
- 4) En la normatividad de cuatro entidades federativas no se indican cuántas firmas deben recaudarse para solicitar el inicio de dicha iniciativa.

Gráfica 3. Firmas^A para presentar una iniciativa ciudadana^B (2013)



^A Porcentaje del padrón electoral o de la lista nominal.

^B En el caso de los estados de Baja California y Tlaxcala, cualquier ciudadano puede presentar la iniciativa y en el estado de Zacatecas se establece la cantidad de 500 ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación de la iniciativa ciudadana

Como ya se mencionó, el procedimiento de la iniciativa popular es muy similar al que se someten todas las iniciativas presentadas ante el congreso local. En las leyes de algunas entidades, sólo la autoridad designada para la aprobación de la solicitud y la posibilidad de impugnar el procedimiento difieren del proceso legislativo regular (véase cuadro 11):

- 1) En Jalisco, Tabasco, Yucatán y Zacatecas la normatividad estipula que el instituto electoral sea quien se encargue de aprobar la solicitud.
- 2) En ocho entidades la ley estipula la impugnación del proceso; en todos los casos la autoridad designada para determinar la procedencia es un Tribunal electoral local; en Tlaxcala también se contempla la impugnación ante el instituto electoral del estado.

Cuadro 11. Estados con impugnación a la iniciativa ciudadana (2013)

Entidad	Instancia ante la que se impugna
Chiapas	Tribunal electoral
Coahuila	Tribunal electoral
Jalisco	Tribunal electoral
Morelos	Tribunal electoral
Sonora	Tribunal electoral
Tabasco	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral y Tribunal electoral
Yucatán	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Restricciones a la iniciativa ciudadana

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar límites a la implementación de los distintos mecanismos que la componen. En las 23 entidades federativas que regulan la iniciativa popular, las restricciones adoptan dos modalidades: temporales y materias

excluidas. Mientras que la segunda de ellas fue ampliamente regulada, pocas entidades regularon acerca de la primera.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad en materia de iniciativa popular acota, en algunos casos, el ejercicio del mecanismo en años electorales y en periodos posteriores al desechamiento de la iniciativa (véase cuadro 12):

- 1) La normatividad de Yucatán y Zacatecas contempla restricciones para la implementación de la iniciativa popular durante periodos electorales.
- 2) En Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Veracruz se considera un periodo de espera posterior al desechamiento de la iniciativa popular, antes de poder solicitar nuevamente el mecanismo.

El segundo tipo de restricción a la iniciativa ciudadana se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no se permite que sean sujetas a dicho mecanismo. En las entidades, la mayoría de las materias excluidas son de tipo tributario, financiero y fiscal, por un lado; y, por otro, las que regulan el régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (véase cuadro 12):

- 1) 16 entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales de la iniciativa ciudadana.
- 2) 14 entidades excluyen el régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de dicha iniciativa.
- 3) Morelos excluye el nombramiento y la destitución de funcionarios públicos de la iniciativa ciudadana.

Cuadro 12. Restricciones de la iniciativa ciudadana (2013)

Estado	Periodos electorales	Periodo posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	No	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No	No

Continuación.

Estado	Periodos electorales	Periodo posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Campeche	La iniciativa ciudadana no está contemplada en su normatividad.			
Chiapas	No	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	No	No	No
Coahuila	No	No	Sí	No
Colima	No	No	No	No
Distrito Federal	No	No	Sí	Sí
Durango	No	No	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Sí	Sí
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	No	No	Sí	Sí
Michoacán	No	No	Sí	Sí
Morelos	No	No	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No
Puebla	No	No	Sí	Sí
Querétaro	No	No	Sí	No
Quintana Roo	No	No	Sí	No
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No
Tabasco	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	Sí	Sí
Tlaxcala	No	No	No	Sí

Continuación.

Estado	Periodos electorales	Periodo posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Veracruz	No	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	No	Sí	No
Total	2	5	16	14

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Balance

Plebiscito y referéndum

Uno de los aspectos sobresalientes de la legislación en materia de participación ciudadana en el ámbito estatal son las coincidencias en las regulaciones del plebiscito y el referéndum. En la mayoría de los estados, así como en el Distrito Federal, las características estudiadas (grado de inclusión ciudadana, financiamiento, difusión, implementación, efectos y restricciones) se corresponden casi idénticamente en ambos mecanismos de participación ciudadana, como se puede apreciar en las siguientes tendencias:

- 1) En la mayoría de las entidades, los ciudadanos participan tanto en la solicitud como en la votación de referéndums y plebiscitos.
- 2) La mayoría de las entidades pide 5% o menos de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o lista nominal para la presentación de la solicitud.
- 3) La mitad de las entidades que regulan el plebiscito consideran algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión.
- 4) Menos de la mitad de las entidades que regulan el referéndum contemplan algún tipo de financiamiento y poco más de una tercera parte estipula su difusión.

- 5) Los institutos electorales de las entidades del país desempeñan un papel fundamental durante la implementación de ambos mecanismos, ya que en la mayoría de los casos son el canal para solicitar el inicio del referéndum o plebiscito; además de que expiden las convocatorias, organizan los procesos y cuentan y validan los ejercicios.
- 6) Los Tribunales electorales locales, en la mayoría de los casos, son los encargados de resolver las impugnaciones de los procesos.
- 7) En la mayoría de las entidades, si los procedimientos cumplen con lo estipulado en la ley, los efectos de su implementación (tanto del plebiscito como del referéndum) son vinculantes.
- 8) En la mayoría de las entidades la regulación de los mecanismos estipula su aplicación tanto en el ámbito estatal como municipal.
- 9) La ausencia de procesos plebiscitarios y de referéndum en periodos electorales es la principal limitación impuesta a los mecanismos.
- 10) En un mayor número de entidades, las materias excluidas de ser sometidas a los mecanismos son, por un lado, las tributarias, financieras y fiscales; y, por otro, los regímenes internos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Iniciativa ciudadana o popular

Las modalidades de la iniciativa ciudadana son muy similares a las de cualquiera presentada por los legisladores o el gobernador en los congresos locales. En algunas entidades destaca el umbral solicitado para iniciar el procedimiento legislativo y las materias que son excluidas de someterse al mecanismo de participación ciudadana:

- 1) La mayoría de las entidades estipulan la firma de 2.5% o menos del padrón electoral o lista nominal para solicitar el inicio de la iniciativa ciudadana.
- 2) La mayoría de las entidades excluyen las materias tributarias, financieras y fiscales; y aproximadamente la mitad excluyen los regímenes internos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ser sometidos al proceso de la iniciativa popular.

Conclusiones

El análisis comparativo del ámbito estatal mexicano indica que la gran mayoría de las entidades contemplan mecanismos de participación ciudadana, especialmente el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, los umbrales para solicitarlos, así como los requisitos para su aprobación, suelen funcionar como obstáculos para su implementación. En este sentido, se detecta una incompatibilidad entre la normatividad y los objetivos planteados al momento de su aprobación.

Otro obstáculo significativo es el limitado financiamiento y espacio en medios para su difusión. Esta dificultad es particularmente problemática porque la falta de información en torno a las temáticas votadas y a las iniciativas propuestas las hace susceptibles a la manipulación de grupos de interés e inclusive de los partidos políticos, desvirtuando el principal objetivo de los mecanismos de participación ciudadana: permitir a los ciudadanos participar en el proceso de decisión en torno a asuntos de interés general en espacios territoriales, regionales y comunitarios.

Fuentes consultadas

- Alarcón Olguín, Víctor. 2002. Leyes de participación ciudadana en México. En *Democracia y formación ciudadana*, eds. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC), 105-65. México: IEDF.
- Camacho Granados, Julieta. 2008. Estado de la participación ciudadana en México. *Pluralidad y Consenso* 51. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista5/8.pdf> (consultada el 5 de diciembre de 2011).
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana. 2013. Tuxtla Gutiérrez: Congreso de Chiapas.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. 2012. Oaxaca: Congreso de Oaxaca.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2010. Distrito Federal: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche. 2011. Campeche: Congreso de Campeche.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2011. Guanajuato: Congreso de Guanajuato.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. 2012. Tlaxcala: Congreso de Tlaxcala.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2012. Puebla: Congreso de Puebla.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2013. Aguascalientes: Congreso del Estado de Aguascalientes.
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2012. Saltillo: Congreso de Coahuila de Zaragoza.
- Código Electoral del Estado de Colima. 2012. Colima: Congreso de Colima.
- Código Electoral del Estado de México. 2012. Toluca: Congreso del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 2012. Morelia: Congreso de Michoacán.
- Código Electoral para el Estado de Sonora. 2012. Hermosillo: Congreso de Sonora.
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas. 2013. Ciudad Victoria: Congreso del Estado de Tamaulipas.
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2012. Jalapa: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de Morelos. 2013. Cuernavaca: Congreso del Estado de Morelos.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. 2010. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2009. *Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México*. México: IFE.

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California. 2013. Mexicali: Congreso de Baja California.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2012. Mérida: Congreso del Estado de Yucatán.
- Ley Electoral de Quintana Roo. 2012. Chetumal: Congreso de Quintana Roo.
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2012. La Paz: Congreso de Baja California Sur.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2014. Chihuahua: Congreso de Chihuahua.
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo. 2012. Pachuca: Congreso del Estado de Hidalgo.
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. 2013. Tepic: Congreso de Nayarit.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. 2008. Monterrey: Congreso de Nuevo León.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro. 2012. Querétaro: Congreso de Querétaro.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2010. San Luis Potosí: Congreso de San Luis Potosí.
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa. 2010. Culiacán: Congreso de Sinaloa.
- Ley Electoral del Estado de Tabasco. 2011. Villahermosa: Congreso de Tabasco.
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2011. Zacatecas: Congreso de Zacatecas.
- Ley Electoral para el Estado de Durango. 2012. Durango: Congreso de Durango.
- Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. 2013. Chilpancingo: Congreso de Guerrero.
- Merino, Mauricio, ed. 2001. *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- RAE. Real Academia Española. 2001. Diccionario de la lengua española, 22a. edición. Disponible en <http://www.rae.es> (consultada el 23 de junio de 2013).

Encuestas

Regulación de encuestas preelectorales y de salida en perspectiva comparada

Luis Estrada Traffon

Hallazgos principales

- 1) Comparado con el resto del mundo, México tiene un marco regulatorio de encuestas preelectorales y de salida sumamente complejo, tanto en el ámbito nacional como en el estatal.
- 2) Es probable que las prohibiciones en la temporalidad de los levantamientos y publicaciones, así como los requisitos para recibir el permiso de la autoridad electoral para levantar encuestas, impacten negativamente la calidad de los resultados.
- 3) Este impacto negativo es exacerbado, entre otras cosas, por el papel protagónico de los encuestadores (que opinan respecto a diversos temas y predicen resultados utilizando sus propias encuestas), por la editorialización de los resultados en los medios de comunicación (que sobredimensionan la “carrera de caballos” entre candidatos en detrimento de aspectos metodológicos) y por la creencia generalizada —tanto de las autoridades electorales como de los líderes de opinión— de que la calidad de las encuestas preelectorales se puede evaluar comparando el resultado del último levantamiento antes de la jornada comicial con el resultado final de la elección.
- 4) Ni la concurrencia (simultaneidad) de elecciones para renovar la presidencia y el Congreso ni las características geográficas de las entidades parecen influir en la legislación nacional y estatal respecto del periodo de publicación de encuestas preelectorales y de salida en México.

- 5) La diversidad de la regulación en el periodo de veda de publicación de encuestas preelectorales y de salida no es sistemática ni se encuentra justificada por argumentos claros y explícitos, lo que afecta al gremio y a la función de las encuestas en los procesos democráticos.
- 6) La regulación de la publicación de encuestas en México tiene su origen en los conflictos poselectorales, específicamente en el desfase entre las cifras de la última encuesta preelectoral publicada y el resultado final de la elección.
- 7) De 1994 a 2012, las principales encuestas publicadas en la semana previa a la jornada electoral sobreestimaron sistemáticamente al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en elecciones presidenciales y subestimaron a este partido en elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados.
- 8) Las prácticas internacionales de la prohibición de encuestas preelectorales muestran una tendencia a disminuir o eliminar por completo el periodo de veda electoral, contrario a lo que se debate en México, especialmente en las entidades.
- 9) Entre 1996 y 2012, por cada uno de los países que incrementaron la regulación de la publicación de encuestas preelectorales, hubo tres que la disminuyeron, la eliminaron o se mantuvieron sin prohibición alguna.

Introducción

Las encuestas electorales son protagonistas de las elecciones en México. Mientras que los candidatos utilizan información de las encuestas durante las campañas para “demostrar” su fortaleza respecto de los demás contendientes, el día de la elección el dato de las encuestas se vuelve más relevante, incluso, que el anuncio del resultado por parte de las autoridades electorales. La información que proporcionan las encuestas es magnificada por los medios de comunicación, cuyo objetivo es dar a conocer el estado de la competencia durante las campañas, como si se tratara de una “carrera de caballos”. Más aún, el día de la elección los medios de comunicación buscan ser los primeros

en dar a conocer, por medio de las encuestas de salida, la proyección del ganador.¹

Como consecuencia del desfase entre las expectativas generadas por los encuestadores durante las campañas y el resultado final de la elección, se propone con frecuencia incrementar la regulación en materia de encuestas. Así, la sobrerregulación es consecuencia de los conflictos poselectorales, encabezados por los candidatos perdedores que utilizan encuestas que muestran las diferencias entre el pronóstico y el resultado electoral, lo que genera incertidumbre, mina la percepción de procesos electorales limpios y daña la reputación de las autoridades electorales.

La creciente regulación para elaborar y publicar encuestas (y la intención de incrementarla todavía más debido a los desaciertos de los encuestadores, pero, sobre todo, debido a los argumentos que han sido presentados por éstos al respecto) no atiende, sin embargo, las razones fundamentales de los debates en la opinión pública alrededor de las encuestas y el trabajo de los encuestadores.

Desde la década de 1990, las autoridades electorales estimularon la publicación de encuestas preelectorales y de salida como un mecanismo de control para disuadir acciones de fraude electoral. Más aún, junto con los representantes del gremio encuestador, se han convertido en las dictaminadoras de los criterios científicos para llevar a cabo las encuestas, así como de los requisitos para su publicación. En consecuencia, la tendencia ha sido incrementar la regulación por parte de las autoridades electorales respecto al levantamiento de encuestas preelectorales y su difusión (IFE 2013).

El presente capítulo analiza las características de la regulación de las encuestas electorales en México, en cada una de las 32 entidades y en comparación con varios países. Asimismo, presenta los debates más importantes del efecto de la presentación, el contenido y la metodología de las encuestas electorales con la finalidad de contextualizar la regulación actual y discutir las áreas de oportunidad respecto de la publicación de las encuestas electorales en México. La reputación de

¹ En 2013 las encuestadoras no publicaron los resultados de sus encuestas de salida para elecciones estatales, quizá debido a las críticas del proceso electoral de 2012.

las casas encuestadoras pasa, necesariamente, por la máxima transparencia en metodología, la completa presentación de información y rigurosos debates públicos respecto a los hallazgos, no sólo de los datos del ganador y el segundo lugar, sino también de las preferencias, aversiones, simpatías, opiniones y comportamiento de los mexicanos.

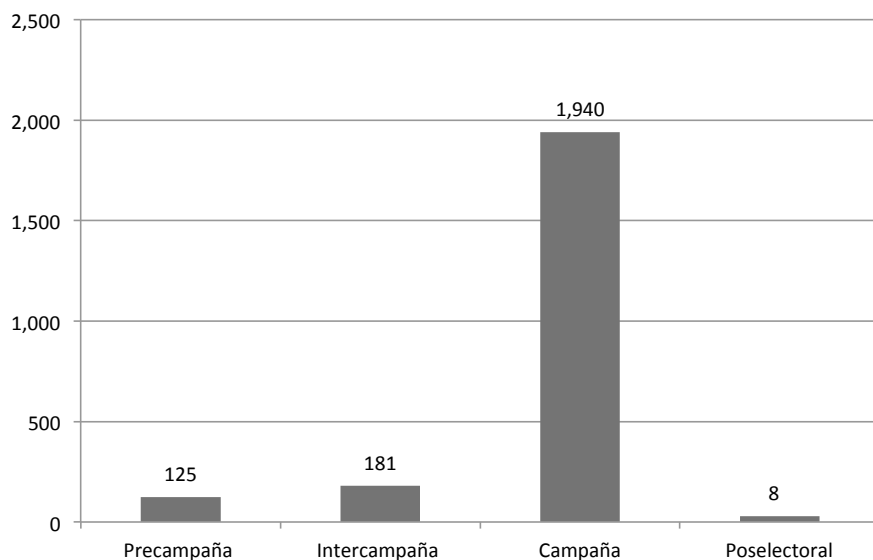
Orígenes de la regulación de encuestas en México

Proceso electoral 2011-2012

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene la obligación de regular las encuestas por muestreo, las encuestas de salida y los conteos rápidos, determinando los criterios generales de carácter científico que deben utilizar las empresas encuestadoras para llevar a cabo sus estudios y publicar los resultados.

El Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, publicado por el IFE en 2013, menciona que durante el periodo electoral 2012, el instituto recibió 2 mil 254 encuestas originales publicadas, la mayor cantidad de documentos con información de encuestas en la historia, repartidas en cuatro etapas:

- 1) Durante la precampaña (60 días previos al inicio de las campañas) se monitorearon 125 encuestas (2.1 en promedio por día).
- 2) Durante la intercampana (etapa de 45 días de ajuste entre la precampaña y la campaña) se monitorearon 181 encuestas (4 en promedio por día).
- 3) Durante los 90 días de la campaña se monitorearon 1,940 encuestas (21.6 en promedio por día).
- 4) En los 15 días posteriores a la elección se monitorearon ocho encuestas más, como lo muestra la gráfica 1.

Gráfica 1. Encuestas en la elección federal 2011-2012

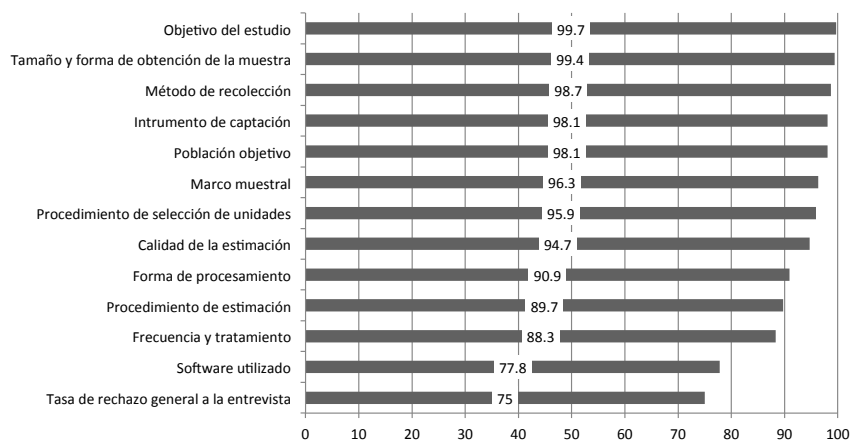
Fuente: IFE (2013, 102).

Para cumplir con el mandato legal, el IFE recurrió a comités expertos de integrantes del gremio de encuestadores para acordar los criterios científicos de publicación de información respecto a la metodología y resultados de las encuestas. Los requisitos mínimos de publicación de metodología y resultados, acordados entre el gremio y las autoridades, incluían la siguiente información:

- 1) Objetivo del estudio.
- 2) Marco muestral.
- 3) Población objetivo.
- 4) Procedimiento de selección de unidades.
- 5) Procedimiento de estimación.
- 6) Tamaño y forma de obtención de la muestra.
- 7) Calidad de la estimación.
- 8) Frecuencia y tratamiento.
- 9) Tasa de rechazo general a la entrevista.
- 10) Método de recolección.
- 11) Instrumento de captación.
- 12) Forma de procesamiento.
- 13) Software utilizado.

A pesar de que los criterios científicos fueron acordados por el IFE con el gremio, el acuerdo no fue cumplido puntualmente por las casas encuestadoras, como muestra la gráfica 2. El Libro Blanco describe que, mientras que prácticamente todas las casas encuestadoras (99.7%) incluyeron el objetivo del estudio, sólo 3 de cada 4 (75%) entregaron la tasa de rechazo a la entrevista. Más aún, el acuerdo de las autoridades electorales con el gremio para dar a conocer la información del patrocinador de la encuesta no se cumplió en 100% (sólo 95% lo mencionó), destacando los medios de comunicación como los más frecuentes patrocinadores (64%), seguidos por las propias casas encuestadoras (18%) y los partidos políticos (6%). El IFE enfatizó que la esencia de la regulación en la publicación de encuestas electorales “reside en la emisión de los criterios generales de carácter científico en la entrega de los estudios completos que sustentan las encuestas publicadas” (IFE 2013, 105).

Gráfica 2. Apego a criterios científicos 2011-2012



N= 2,254.

Fuente: IFE (2013, 104).

Entre las problemáticas y los retos que detecta el IFE respecto al papel de las encuestas y su regulación, se menciona la diferencia entre el resultado final de la elección y el de la última encuesta publicada, enfatizando que las encuestas no predijeron correctamente el resultado. Incluso, el IFE reitera (sin referencias al respecto) que la regulación,

moderada o excesiva, no tiene relación directa con la diferencia entre los números publicados por las encuestas y los resultados finales, lo que contradice los argumentos utilizados por la mayoría de los encuestadores cuando son interrogados respecto a las fallas en las predicciones debido a la excesiva regulación en materia electoral.

Entre las conclusiones del IFE se encuentran una explicación y una sugerencia para solventar el desfase entre los resultados oficiales y los publicados por las encuestas: por una parte, menciona que “los esquemas de muestro convencionales usados en México resultan insuficientes para la complejidad de este país” (aunque no detalla los motivos técnicos o sociodemográficos que sustenten tal sugerencia) (IFE 2013, 104); por otra, sugiere un “esquema que permita mayor transparencia y rigor científico en los datos que se ofrecen a la ciudadanía” (IFE 2013, 104) que estimule el desarrollo de un contexto de “exigencia social” (IFE 2013,107) y que permita distinguir las estimaciones técnicamente rigurosas de las que no lo son; lo que, en principio, pudiera interpretarse como la realización de foros y debates técnico científicos entre el gremio y especialistas académicos, así como la implementación de mecanismos de autorregulación entre integrantes del gremio.

Por último, el IFE concluye que lo más adecuado no necesariamente es que el instituto realice este trabajo:

Vale la pena reflexionar, antes de modificar la ley, sobre si efectivamente la vigilancia de las encuestas electorales es materia electoral y si corresponde a una autoridad administrativa como el IFE. Más aún, deben valorarse los riesgos de limitar la libertad de expresión a cambio de una regulación restrictiva de las encuestas electorales (IFE 2013, 106).

Confusión y sus efectos en la regulación de encuestas en México

La restricción de la publicación de los resultados de las encuestas de salida en la mayoría de los países se establece al cierre de las casillas. Desde 1994, la exactitud de las encuestas de salida en México ha mejorado notablemente, acercándose al resultado de la elección (Beltrán 2007, 1-2; Campos 2012, 28-9). No obstante, existen dos factores que originan el descontento de los actores políticos derivados de la publicación de encuestas de salida el día de la elección: que alguna encuesta

declare ganador, a pesar de que la diferencia entre los punteros sea menor al margen de error, o cuando las últimas encuestas preelectorales publicadas son notoriamente diferentes del resultado de las encuestas de salida y, por tanto, del resultado final de la elección.

La noche de la elección presidencial de 2006, por ejemplo, el candidato de la coalición “Por el bien de todos” (PRD-PT-Convergencia), Andrés Manuel López Obrador, se basó en los números de la encuesta de salida de la empresa Parametría para decir que se encontraba arriba en las preferencias, a pesar de que su ventaja sobre el segundo lugar era menor al margen de error de la encuesta. Parametría no aclaró esta situación, sino hasta días después cuando el largo conflicto poselectoral ya estaba en marcha.² En la noche de la elección presidencial de 2012, el propio López Obrador, la opinión pública y los medios de comunicación mostraron que todas las encuestas preelectorales se diferenciaban ampliamente del resultado de las encuestas de salida y, por tanto, del resultado de la elección. Los actores políticos nuevamente cuestionaron el papel de los encuestadores y comenzó un conflicto poselectoral que buscó la anulación de la elección, más en relación con el rebase del tope de gastos de campaña que con un supuesto fraude el día de la jornada.³

La similitud entre los números de las encuestas preelectorales más cercanas a la elección con el resultado oficial es, precisamente, el origen del debate acerca del trabajo de los encuestadores (Moreno 2010 y 2012).⁴ En las elecciones presidenciales de 2012, por ejemplo, la predicción del ganador y la diferencia entre el resultado de la última

² En televisión, López Obrador afirmó que la encuesta de salida de Parametría le daba la ventaja, y utilizó el dato para sustentar el argumento del fraude electoral el día de la elección. Parametría no aclaró que sus números estaban dentro del margen de error lo que, tácitamente, le daba la razón a López Obrador. Para más información respecto de las encuestas de salida del día de la elección presidencial de 2006, véase Caracol Radio (2006). Acerca del supuesto fraude el día de la elección, véase Estrada y Poiré (2006).

³ El folleto en el que Andrés Manuel López Obrador detalla el supuesto fraude puede ser consultado en Scribd (2006a).

⁴ En diversos sitios web se presentan los resultados de la última encuesta preelectoral en comparación con el resultado final como un ejercicio ineludible de desempeño de las casas encuestadoras. Por ejemplo, para las elecciones presidenciales de 2012 en Estados Unidos, véase Real Clear Politics (2012) y *The New York Times* (2012).

encuesta preelectoral previa a la elección y el resultado oficial fueron los determinantes para conocer quién es quién entre los encuestadores (Zuckerman 2012a, 40-51 y 2012b, 15-23), aunque algunos especialistas se rehúsan a establecer este indicador como el referente (Campos 2012, 28-9).

Enfocarse en quién se aproxima más al resultado final para después discutir si las encuestas son o no pronósticos deja de lado otros debates que pudieran resultar más relevantes en beneficio del desempeño del gremio y de la información disponible para la ciudadanía. De 1994 a 2012, las principales encuestas publicadas en la semana previa a la elección sistemáticamente sobreestimaron al candidato del PRI en elecciones presidenciales y subestimaron al PRI en elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados, como lo muestra el cuadro 1.

Si bien no se puede determinar que durante el periodo 1994-2012 exista un “efecto de casa encuestadora” (Converse y Traugott 1986, 201-202; Jackman 2005, 499) a favor o en contra del PRI (y por tanto en contra o a favor del resto de los partidos políticos), sí se presenta un sesgo sistemático entre elecciones presidenciales e intermedias que no había sido observado, mucho menos explicado por los encuestadores. La sobreestimación del partido político con mayor presencia en el país en las encuestas preelectorales de las elecciones presidenciales puede ser el origen de litigios poselectorales.

Cuadro 1. Últimas encuestas y elección 1994-2012^A

	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
	--	--	Reuters Zogby-Crónica (44)	--	Demotecnia (30)	--	Buendía & Laredo-El Universal, Milenio GEA-ISA (47)
Covarrubias, Reforma (63)	--	--	Pearson-Greenberg (43)	--	Consulta Mitofsky, Parametría (27)	--	Consulta Mitofsky (45)
Indemerc-Louis Harris, Belden (56)	--	--	AC Nielsen-Milenio, Reforma (42)	--	El Universal, BGC (26)	--	Parametría (44)
MORI (53)		Consulta-Mitofsky (42)	ARCOP-PAN, GEA-ISA (38)	--	Reforma (25)	--	Ipsos-Bimsa, Reforma (41)
GEO (51)		Covarrubias (40)	--	Reforma (43)	GEA-ISA (23)	--	Covarrubias (40)
Resultados PRI	(50)	(39)	(37)	(42)	(23)	(46)	(39)
CEO (47)		Reforma (37)	DemocracyWatch (36)	Demotecnia (41)	--	Reforma (45)	--
Technomangement (43)		Alduncin (36)	Demotecnia (34)	ARCOP (40)	--	Consulta Mitofsky, Parametría (43)	--
--	--	--	--	El Universal (38)	--	El Universal - Berumen (42)	--
--	--	--	--	GEA-ISA, Parametría (37)	--	GEA-ISA (40)	--
--	--	--	--	Consulta Mitofsky (36)	--	--	--

^A El dato del cuadro se muestra en relación con el porcentaje del PRI, puesto que es el partido que compitió por el primer o segundo lugar en todas las elecciones (incluso en 2006, debido a que el PAN y el PRD estaban empatados en primer lugar). Si el resultado muestra una sobreestimación del PRI, es simultáneamente una subestimación de los otros dos partidos grandes, PAN y PRD. En el anexo se encuentran las fuentes de las cuales se obtuvieron los datos de las encuestas.

Un ejemplo de sesgo sistemático de resultados de encuestas pre-electorales no analizados a profundidad se presentó en la elección presidencial de 2006. Por un lado, un primer grupo de encuestadores (conformado por Consulta-Mitofsky, Ipsos-Bimsa, Parametría, Demotecnia y BGC-Beltrán y Asociados)⁵ colocó al candidato de la coalición “Por el bien de todos” (PRD-PT-Convergencia), Andrés Manuel López Obrador, por encima del candidato del PAN, Felipe Calderón, y al candidato de la coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM), Roberto Madrazo, por encima de 25 puntos porcentuales. Por otro lado, un segundo grupo de encuestadores (conformado por *Reforma*, ARCOP, *El Universal*, Consultores en Marketing Político y GEA-ISA) colocó a Calderón por encima de López Obrador, y a Madrazo alrededor, o incluso por debajo de 25 puntos porcentuales (Estrada y Parás 2006, 151-2). Si se hiciera un estudio paralelo de la misma elección utilizando una encuesta de cada grupo se llegaría a conclusiones distintas, como si se tratase de elecciones diferentes.⁶

Si las encuestas no fuesen pronósticos, sino fotografías, la discusión no se centraría en qué encuesta estuvo más cerca del resultado final sino, por ejemplo, en cuáles son las razones por las que se presentan sesgos de sub o sobreestimación. La percepción de las fallas en el trabajo de los encuestadores ha sido utilizada por diferentes actores políticos (especialmente los candidatos perdedores) como argumento principal para dar pie a conflictos poselectorales, que comienzan en posicionamientos mediáticos desde el cierre de las casillas y llegan hasta impugnaciones del proceso electoral.

⁵ Si bien BGC fue la única casa encuestadora que colocó en empate a Calderón y a López Obrador, sobreestimó al PRI, por lo que se le considera junto con los encuestadores del primer grupo.

⁶ A pesar de que algunos de los encuestadores publicaron en los medios de comunicación resultados de estimaciones de modelos de votantes probables, no se puede debatir con detalle cuáles son las diferencias o similitudes con el resultado final, puesto que no transparentaron la metodología, ya que no era uno de los requisitos de publicación por parte de las autoridades electorales. La empresa Gallup, como la mayoría de las encuestadoras en Estados Unidos, publica en su página los lineamientos que utiliza para el diseño de los modelos de votantes probables. Asimismo, existen diversos debates metodológicos en los que participa tanto el gremio encuestador como la academia en los que se discuten las ventajas y las mejoras que pueden hacerse a los modelos de votantes probables. Para conocer respecto al modelo de votantes probables de Gallup véase Gallup (2010). Un resumen comparado de los resultados de modelos de votantes probables en la elección de 2006 se encuentra en Moreno (2006).

Mientras que la discusión en diversos medios y por distintos analistas se ha centrado en qué encuestadora se ha acercado más al resultado final, se han dejado de lado aspectos como el que muestra el cuadro 1, en el que se observa una tendencia a que los encuestadores sobreestimen al PRI en elecciones presidenciales y lo subestimen en elecciones legislativas intermedias. Aunque no se ha dado un debate al respecto, puede bien ser uno de los síntomas por los cuales los resultados de los encuestadores han fallado en elecciones anteriores, además del ya conocido argumento relativo a la función principal de una encuesta preelectoral como fotografía del momento o un pronóstico de la elección, el cual derivó en más regulación.

Regulación de encuestas en México

Acertar en el resultado de la elección de acuerdo con la última encuesta publicada es la esencia de la discusión entre los encuestadores y las autoridades que buscan incrementar la regulación en materia de encuestas. El debate se origina por la conveniencia con la que los propios encuestadores han descrito el alcance de sus instrumentos y sus resultados. Además, los propios encuestadores dirigen sus críticas a las autoridades electorales (no necesariamente a la ley) a las que acusan de impedirles realizar su trabajo de campo cerca del día de la elección (Abundis 2004, 2-3; Moreno 2010, 10-2 y 2012, 12-3).

Con la finalidad de que los potenciales votantes cuenten con un tiempo de reflexión una vez terminadas las campañas políticas, se dispone en las 32 entidades de la República que los encuestadores estén impedidos de presentar el resultado de sus encuestas en la semana previa a la jornada electoral, lo que los obliga a realizar el trabajo de campo, al menos, dos semanas antes de las elecciones. Si como lo han mostrado diversos estudios, menos de 10% de los electores en elecciones presidenciales y alrededor de 13% en elecciones intermedias deciden de último minuto por quién van a votar (Parametría 2012), el resultado de la encuesta previa a la elección presenta sesgos respecto de la diferencia entre la muestra que responde la encuesta y aquellos que van a votar el día de la elección. El cuadro 2 presenta las diferentes limitaciones que encuentran las casas encuestadoras para publicar sus encuestas previo a la jornada electoral, de acuerdo con la legislación estatal electoral.

Cuadro 2. Prohibición de publicación de encuestas por estado

	3 días	5 días	6 días	7 días	8 días	15 días	Total
Al cierre de casillas	(Nacional), Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos y San Luis Potosí	Guerrero	Colima	Sinaloa	Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas	Yucatán	19
1 hora después	--	--	--	--	Hidalgo y Michoacán	--	2
2 horas después	Oaxaca		Veracruz		Aguascalientes, Estado de México, Puebla y Querétaro	--	6
4 horas después	--	--	--	--	Quintana Roo	--	1
Después del PREP	--	--	--	--	Durango	--	1
No específica	Sonora	--	--	--	Guanajuato y Tlaxcala	--	3
Total	8	1	2	1	19	1	32

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y códigos electorales de los estados mencionados en este cuadro.

Si bien la mayoría de las legislaciones electorales estatales permiten la publicación de las encuestas de salida al cierre de las casillas (como la legislación del IFE para elecciones federales), en Quintana Roo se permite la divulgación de encuestas de salida cuatro horas después del cierre, y en Durango después del resultado del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), lo que en ambos casos desvirtúa por completo la función de las encuestas de salida. Por otra parte, la mayoría de las autoridades electorales estatales prohíben la difusión de encuestas preelectorales ocho días antes de la jornada electoral, aunque llama la atención que en Yucatán la prohibición sea de dos semanas, lo que obliga a los encuestadores a levantar sus últimas encuestas una semana antes del cierre de campañas, y alrededor de tres semanas antes de la jornada electoral.

La legislación nacional y estatal respecto del periodo de publicación de encuestas preelectorales y de encuestas de salida no se asocia con la concurrencia (simultaneidad) de elecciones para presidente o integrantes del Congreso, ni con el partido que gobierna en la entidad o con las características geográficas de la entidad (que pudieran reducir la velocidad del levantamiento de las encuestas preelectorales o del reporte de las encuestas de salida el día de la elección).

La diversidad en el periodo de veda de publicación de encuestas preelectorales en los estados (que en Yucatán llega hasta 15 días) y en la publicación de encuestas de salida (que en Durango es hasta después de que la autoridad da a conocer cierto porcentaje de avance en los resultados), refleja que la reglamentación no es sistemática ni se encuentra justificada por algún argumento; es una arbitrariedad que afecta al gremio y a la función de las encuestas en los procesos democráticos.⁷

Regulación de encuestas en el ámbito internacional

La tendencia a la publicación de las encuestas de salida, al parecer, alcanzó un consenso generalizado internacionalmente al permitir que los votantes sean entrevistados afuera de su casilla momentos después de emitir su voto. De acuerdo con el estudio más reciente de la Asociación Mundial de Investigación de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés) (Chung 2012, 11), 3 de cada 4 países permite la realización de encuestas de salida fuera de la casilla momentos después de que el entrevistado emite su voto, mientras que menos de 10% del total de países incluidos en el estudio no las permiten, como lo muestra el cuadro 3.

⁷ ¿Por qué los yucatecos necesitarían cinco veces más tiempo para “reflexionar su voto” que los campechanos? ¿Por qué los quintanarroenses tendrían que conocer los resultados de las tendencias de la votación cuatro horas después del cierre de casillas, cuando los tabasqueños las pueden conocer tan pronto como cierran las casillas y empieza el conteo oficial?

Cuadro 3. Publicación de encuestas de salida 2012

Regulación	Número de países	Porcentaje de países
No se pueden llevar a cabo	7	8.5
No se pueden llevar a cabo ni dentro ni cerca de la casilla	12	14.6
No se pueden llevar a cabo dentro de la casilla	23	28.0
No se pueden llevar a cabo cerca de la casilla	6	7.3
No hay restricciones pero no se han realizado hasta 2013	7	8.5
No hay restricciones y sí se han realizado hasta 2013	24	29.3
No hay información	3	3.7
Total	82	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Chung (2012, 11-2).

Prohibir la publicación de las encuestas preelectorales no es un fenómeno exclusivo de México, pero parece que tiende a extinguirse en el plano internacional. De acuerdo con el portal de ACE-Red de Conocimientos Electorales (julio 2013), de los 82 países y territorios que se cuenta con información, en 1 de cada 4 (27.1%) se permite publicar encuestas preelectorales el día previo a la elección; 29.4% permite la publicación hasta 2 o 3 días antes de la elección; mientras que 20% prohíbe la publicación de encuestas preelectorales 10 o más días previos a la elección, sin que necesariamente se muestre un patrón regional, de régimen de gobierno o de alcance de medios de comunicación para difundir la información (véase cuadro 4). Sin duda, se tendría que llevar a cabo un análisis más a fondo para detectar las variables que pudieran relacionarse, si acaso, con los diferentes periodos de prohibición en la publicación de las encuestas preelectorales.

Cuadro 4. Prohibición de encuestas preelectorales 2013

Periodo	Número	Porcentaje	Países y territorios
Un día	23	27.1	Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Canadá, Congo (Kinsasa), Colombia, Micronesia, Francia, Guatemala, Guinea-Bisáu, Iraq, Kosovo, Letonia, Malta, Noruega, Portugal, Palau, Eslovaquia, San Marino, Chad, Ucrania y Samoa
2 a 3 días	25	29.4	Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Costa Rica, República Checa, Argelia, Georgia, Guayana Francesa, Guadalupe, Indonesia, Martinica, México, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Pakistán, Polonia, Reunión, Rumania, Timor-Leste, Uruguay, Uzbekistán, Wallis y Futuna y Mayotte
4 a 5 días	9	10.6	Albania, España, Kirguizistán, Camboya, Kazajistán, Moldavia, Macedonia, Rusia y Tayikistán
6 a 7 días	9	10.6	Benín, Bolivia, Cabo Verde, Chipre, República de Corea, Mongolia, Perú, Turquía y Venezuela
8 a 9 días	2	2.4	Argentina y Gabón
10 o más días	17	20.0	Angola, Bielorrusia, Suiza, Ecuador, Grecia, Honduras, Italia, Líbano, Luxemburgo, Marruecos, Montenegro, Mozambique, Panamá, Paraguay, Singapur, El Salvador y Taiwán
Total	85	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de ACE (2013).

Incluso, el reporte más reciente (2003) de la Fundación para la Información, organismo independiente auspiciado por la Sociedad Europea de Mercadotecnia e Investigación de Mercados (ESOMAR, por sus siglas en inglés) (Spangberg 2003), y la WAPOR muestran en el cuadro 5 que más de la mitad de los 66 países incluidos en su muestra no tienen restricciones en la publicación de encuestas preelectorales (WAPOR 2012); 56 países redujeron el tiempo de la publicación de las encuestas (o incluso eliminaron la prohibición por completo), y sólo 9 incrementaron las restricciones desde 1996, año en el que se publicó el estudio inmediato anterior.

Cuadro 5. Prohibición de publicación de encuestas 1996-2012

Incrementó (9)	Sin cambios (5)	Se redujo (15)	Sin prohibición (27)
Argentina, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Grecia, Israel, Macedonia, República de Corea, Suiza	Bolivia, Croacia, España, Luxemburgo, México	Canadá, Colombia, Francia, Indonesia, Italia, Kazajstán, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Uruguay, Venezuela	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, India, Irlanda, Islandia, Japón, Letonia, Malasia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Puerto Rico, Reino Unido, Suecia, Tailandia, Taiwán, Ucrania

Fuente: Spangberg (2003).

Por su parte, WAPOR (Chung 2012) publica los cambios en las restricciones de la difusión de encuestas preelectorales para el periodo 2002-2012 (posterior a lo publicado por ESOMAR para el periodo 1996-2002), como lo muestra el cuadro 6. Una vez que se comparan ambos periodos, se destaca la tendencia a eliminar la regulación de la publicación de encuestas preelectorales mundialmente: durante el periodo 1996-2012, por cada país que incrementó la regulación de la publicación de encuestas preelectorales, hubo 3 que la disminuyeron, la eliminaron o se mantuvieron sin prohibición alguna, como lo muestra el cuadro 7.

Cuadro 6. Prohibición de publicación de encuestas 2002-2012

Se incrementó (13)	Sin cambios (10)	Se redujo (11)	Sin prohibición (26)
Argentina, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Honduras, Noruega, Rumania, Rusia, Taiwán, Ucrania y Venezuela	Croacia, Chipre, España, Grecia, Italia, Macedonia, Perú, Polonia, Portugal y Turquía	Bulgaria, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Israel, México, Nepal, República Checa, Suiza y Uruguay	Alemania, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Holanda, Islandia, India, Indonesia, Japón, Kazajistán, Letonia, Malasia, Nueva Zelanda, Nigeria, Paquistán, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Tailandia

Fuente: Chung (2012).

Las prácticas internacionales respecto de la prohibición de encuestas preelectorales muestran una tendencia a disminuir o eliminar por completo el periodo de veda electoral, al contrario de lo que se debate en México, especialmente en los estados. Mientras que más de la mitad del total de países incluidos en el estudio de ACE (56.5%) prohíben la publicación de las encuestas electorales en un periodo de tres o menos días antes de la jornada electoral, y prácticamente la mitad de los países incluidos en el estudio de ESOMAR (48.2%) no tienen prohibición alguna para publicar encuestas preelectorales, en México 3 de cada 4 estados (75%) tienen una prohibición de cinco días o más para la publicación de encuestas preelectorales, y la tercera parte de la República (10 entidades) estipula la publicación de encuestas de salida desde una hora después del cierre de casillas hasta después de la publicación de los resultados de los conteos preliminares, lo que elimina su objetivo esencial.

Cuadro 7. Comparativo de prohibición de publicación de encuestas 2002-2012 (WAPOR)

		Incrementó	Sin cambios	Se redujo	Sin prohibición
1996-2002 (ESOMAR)	Incrementó	Argentina	Chipre, Grecia y Macedonia	Bulgaria, Corea del Sur, Eslovenia, Israel y Suiza	--
	Sin cambios	--	Croacia y España	México	--
	Se redujo	Canadá, Colombia, Rusia y Venezuela	Italia, Perú, Polonia, Portugal y Turquía	Francia y Uruguay	Indonesia, Kazajistán, Nueva Zelanda y Sudáfrica
	Sin prohibición	Brasil, Noruega, Taiwán y Ucrania	--	--	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Holanda, India, Islandia, Japón, Letonia, Malasia, Nigeria, Paquistán, Reino Unido, Suecia y Tailandia

Fuente: Spangberg (2003, 4-6) y Chung (2012, 6-9).

El papel del encuestador y su impacto en la regulación

El alto grado de exposición mediática de las encuestas en un entorno de competencia democrática ha generado falsas expectativas respecto de su función y sus implicaciones gracias, en parte, a los propios encuestadores, puesto que el mercado de encuestas en México ha crecido en años recientes (y la competencia es cada vez mayor) y con el afán de posicionarse para atraer más clientes, los encuestadores se presentan en los medios de comunicación analizando no sólo sus datos, sino opinando acerca de diversos temas de política, cuales líderes de opinión.

Un ejemplo del conflicto en el posicionamiento de los encuestadores como líderes de opinión se presenta cuando muestran sus números en encuestas preelectorales para describir cómo va la contienda “si la

elección se realizara ese día”. Las cifras de las encuestas preelectorales impactan en las estrategias de los candidatos, en los medios de comunicación, los editorialistas, los líderes de opinión y la opinión pública, modificando (o manteniendo constante) la percepción de qué candidato va arriba o abajo, y por cuál margen, lo que a su vez modifica (o refuerza) las estrategias de los actores políticos y el comportamiento de los electores, que deciden por quién votar, o si votarán o no.

Si los encuestadores aciertan al resultado oficial el día de la elección, se promocionan como los que estuvieron más cerca del resultado oficial (olvidando el calificativo de fotografía de las encuestas preelectorales que enfatizaron durante las campañas). Por el contrario, si los encuestadores quedan lejos del resultado oficial, insisten en las siguientes semanas, meses o inclusive años, en decir que las encuestas preelectorales no son un pronóstico, sino el estado de la percepción pública al momento del levantamiento de la encuesta.

Cuando se menciona en México la posibilidad de que las encuestas sirvan para predecir o pronosticar, no se toma en cuenta una importante diferencia: mientras que predecir se relaciona más con anticipar un hecho que ocurrirá con certeza, pronosticar toma en cuenta información que permite calcular las probabilidades de que un hecho ocurra (Silver 2012, 1-17). Así, todo pronóstico es una predicción, pero no toda predicción es un pronóstico. Por ejemplo, algunos analistas predicen que un candidato u otro ganará la elección, mientras que otros analistas pronostican que un candidato cuenta con 35% de probabilidad de ganar la elección. Las encuestas electorales son más una herramienta para pronosticar, pero algunos las confunden con un instrumento de predicción.⁸

La confusión respecto de las encuestas electorales como instrumentos de predicción o herramientas para realizar un pronóstico no es trivial. Así, se encuentran dos tipos de analistas: los “zorros”, aquellos que conocen diversos temas y mezclan diferentes disciplinas, lo

⁸ En diversos países, los encuestadores se abstienen de opinar en medios de comunicación respecto a la “carrera de caballos” generada por los números de sus encuestas (dejando esa labor a conductores y analistas especializados), mientras que en México los encuestadores cuentan con segmentos editoriales en los medios de comunicación, lo que la mayoría de las veces los compromete a predecir quién ganará la competencia.

que les permite ser más exitosos al pronosticar, y los “erizos”, quienes dominan un tema y se aferran a una disciplina para explicar sus predicciones. Si bien cualquier persona puede ser un experto en cuestión de política, los zorros, al pronosticar, tienen ventaja respecto a los erizos, que se dedican a predecir (Tetlock 2005, 67-75).

Además, los encuestadores en México asumieron el papel de generadores de información estadística y, simultáneamente, el de analistas políticos, lo que puede provocarles, en el mejor de los casos, un conflicto de intereses. Mientras que la información de las encuestas electorales sirve para hacer pronósticos, la editorialización de la información de las encuestas electorales (en la mayoría de las ocasiones encabezada por los propios encuestadores) representa más una predicción. El origen de la contradicción radica en la indecisión de catalogar los resultados de una encuesta preelectoral como una “fotografía” (borrosa, para algunos) del momento de su levantamiento, o utilizarlos como el instrumento para determinar quién ganaría si las elecciones fueran en ese momento. Mientras que durante las campañas electorales los encuestadores insisten en que sus datos representan sólo la medición en el momento, una vez que pasa la elección ellos mismos difunden qué tan cerca quedaron del resultado final y, en algunos casos, se ostentan como el único que acertó o el que más se acercó al resultado, dando a entender que es el indicador más importante para demostrar la validez y la confiabilidad de su información.

Los encuestadores en México se enfrentan al incentivo de presentarse como especialistas en su campo (quién mejor para explicar las implicaciones de los datos que ellos generan), al mismo tiempo que se consideran súper encuestadores, ya que se promocionan al interpretar de manera favorable sus datos, diseñan y ejecutan campañas electorales, opinan respecto a diversos fenómenos en los medios de comunicación o hasta predicen hechos futuros (Moore 1995, 1-31). Independientemente del riesgo que corren los encuestadores al aventurarse a predecir, la evidencia muestra que, en los equipos de campaña, al acumular dos o más responsabilidades en un mismo consultor, las probabilidades de fracaso se incrementan de manera sustancial: un encuestador que simultáneamente diseña la estrategia recurrirá, cuando la información de las encuestas no sea favorable, a ocultarla al resto del equipo para no correr el riesgo de ser criticado al establecer las estrategias (Popkin 2012, 86-98).

Lo que la experiencia reciente muestra es que los súper encuestadores están en extinción y son los equipos multidisciplinarios y especializados los que ganan campañas.

El papel informativo de las encuestas y su impacto en la regulación

Insumo informativo para los votantes

Quizá la pregunta cuyas respuestas no se han documentado en los debates respecto a la regulación de las encuestas preelectorales y de salida es ¿cuál es el peso de la información proporcionada por las encuestas en el desarrollo de las campañas y, por tanto, en la decisión de los votantes? Las campañas electorales sirven para atraer la atención del electorado con respecto a los asuntos públicos que no discuten cotidianamente (Popkin 1991, 7-22 y 1992, 158). Gracias a los medios de comunicación, los candidatos y sus partidos transmiten su imagen y sus propuestas, que contrastan con las de sus oponentes.

En las campañas electorales, conocer quién va arriba y por cuánto genera la noticia para que los medios de comunicación atraigan a audiencias no interesadas en la política. De hecho, quizá la única noticia que necesitan saber aquellos no familiarizados con la política (no sofisticados) es quién va ganando y por cuánto, definen su voto como una inversión en la que escogen la opción que minimiza el máximo arrepentimiento (Ferejohn y Fiorina 1975, 920-22; Thompson 1982, 305-7).

Se ha demostrado que conocer quién va arriba es una influencia determinante para preferir a un candidato, aunque no necesariamente incentiva a los votantes a ir a las urnas el día de la elección (Simon 1954, 252-3; Nadeau, Cloutier y Guay 1993, 207; Iyengar 2010, 287-9), ya que la decisión de acudir a votar no depende necesariamente de los números publicados por las encuestas preelectorales, puesto que también está relacionada con:

- 1) La percepción de que el voto individual defina la elección (Riker y Ordeshook 1968, 42; Ferejohn y Fiorina 1974, 525-7).

- 2) El costo de oportunidad que implica ir a las urnas (Aldrich 1993, 248).
- 3) El costo de seguir de cerca la política en general y la campaña en particular (Popkin 1991, 12; 1992, 163).
- 4) El deseo de cumplir un deber cívico (Riker y Ordeshook 1968, 26; Palfrey y Rosenthal 1983, 8).
- 5) La facilidad para trasladarse a votar el día de la elección (Rosenstone y Hansen 1993, 227).
- 6) Incluso la genética (Fowler, Baker y Dawes 2008, 233).

Si la prohibición de publicar encuestas preelectorales se relaciona con la modificación de la preferencia de un votante porque conoce que su candidato va arriba o abajo en las encuestas, entonces se justificaría que se regulara su contenido y cómo se presentan, no el tiempo de su publicación.

Las restricciones en la publicación de encuestas de salida en México, por otra parte, han resultado relativamente más homogéneas que las asociadas con las encuestas preelectorales. La utilidad de las encuestas de salida quedó en evidencia, de tal manera que ahora son esenciales el día de la jornada electoral para informar a los actores políticos y electores, pues se puede conocer si existe un claro ganador cuando el margen de error es menor a la diferencia entre el primero y el segundo lugar o, por el contrario, si el resultado de la encuesta es tan cerrado que no es posible determinar, en ese momento, un ganador (Mitofsky 1991, 83; Beltrán 2007, 1-2).

Insumo noticioso para los medios e impacto en votantes

En elecciones recientes, los resultados de las encuestas preelectorales normalmente se difundieron en medios impresos, mientras que las encuestas de salida se transmitieron por televisión la noche de la elección. Los propios encuestadores mencionaron que publicar sus datos en medios de comunicación pone en juego su prestigio, por lo que es una certificación a su trabajo. No obstante, como se menciona a continuación, los medios de comunicación sólo toman en cuenta quién va arriba en la campaña o quién gana la elección, dejando de lado otros aspectos con la misma relevancia para entender y contextualizar la información derivada de las encuestas.

Los medios de comunicación encontraron en las encuestas electorales una valiosa pieza de información para atraer a audiencias que por lo común no se interesan en las noticias, en general, ni en las campañas políticas, en particular. Los propios sesgos de los medios de comunicación encuadran la información de las encuestas como si se tratara de una “carrera de caballos”; en la que se destaca quién va arriba y por qué margen. Por una parte, presentan la información con un enfoque editorial y destacan los datos de la encuesta para contar una historia que atraiga a mayor audiencia, no necesariamente el dato más importante de la propia encuesta. Por otra parte, el resultado de la encuesta influye en los criterios editoriales de la cobertura de la campaña: si un candidato cae en las preferencias quizá no sea conveniente darle el mismo seguimiento que al que tomó la delantera.

Las críticas respecto a los supuestos sesgos de los medios de comunicación, acerca de la cobertura favorable a los candidatos punteros, no consideran que las historias de los candidatos líderes de las contiendas son naturalmente más noticia que el resto. No obstante, los monitoreos de las autoridades electorales mostraron equidad en los tiempos y el tono de la cobertura desde hace varias elecciones en los medios de comunicación con más alcance (IFE 2013).

El seguimiento del líder de la competencia en las campañas se manifiesta claramente en las elecciones internas (primarias) de los partidos políticos en Estados Unidos. El calendario escalonado de elecciones por estados, que inicia en Iowa y New Hampshire, coloca presión en los equipos de campaña por ganar al menos uno de estos dos estados para mantenerse en la contienda, lo que atrae la atención mediática y los fondos económicos de aquellos que piensan que puede obtener la candidatura. El fenómeno de las expectativas del electorado, el interés de los medios de comunicación y el ajuste de estrategias por parte de los actores políticos generan una inercia favorable (*momentum*) que muestra la dinámica de la tendencia de la opinión pública por preferir al ganador, conocida como efecto *bandwagon* (Bartels 1985, 804 y 1988, 7-9).

La información respecto a qué candidato va arriba en las encuestas preelectorales y por cuánto, tiene consecuencias en el comportamiento del electorado, principalmente en sus preferencias y en su decisión de asistir a las urnas a votar el día de la elección. A quienes no les interesa

la política en general, y menos aún siguen las campañas electorales, conocer quién va arriba en las encuestas les genera un efecto de satisfacción al escogerlo como su opción en caso de que decidan ir a votar.

Los individuos siempre buscan apoyar al ganador y reciben satisfacción al ganar en competencias. Si las encuestas preelectorales muestran a un claro ganador, los medios de comunicación le dan mayor interés a la cobertura, lo que es interpretado por el electorado como una señal de por quién se debe votar, incrementando la proporción del voto por el líder en las encuestas. Los individuos se inclinan por el ganador en tal medida que las encuestas poselectorales llevadas a cabo desde el día siguiente de la elección sistemáticamente sobreestiman al ganador, lo que se conoce como efecto *bandwagon*.

Por el contrario, existe también cierta simpatía del electorado por un competidor en desventaja, conocido como efecto *underdog*, por lo que es atractivo presentarse como el rival débil, ya que existe menos presión si no es el favorito. Hay quienes mencionan que la simpatía de ciertos individuos por el rival débil se deriva del júbilo de observar la desgracia o caída de los rivales más fuertes (*schadenfreude*), que manifiestan públicamente una especie de envidia o resentimiento. La amplia ventaja de un candidato crea más sentimientos negativos hacia el líder que positivos hacia el rival débil, es decir, existe una mayor satisfacción en la derrota del líder que en el triunfo del débil. El efecto *underdog* normalmente se presenta entre aquellos que cuentan con menos información e interés respecto al tema, y tiende a disminuir cuando el líder está en riesgo real de perder o cuando el débil tiene posibilidades reales de ganar (Gartner 1976, 841; Simon 1954, 251; Kim, Allison y Eylon 2008, 2550-3).

Al destacar quién va arriba en la competencia y por cuánto, las encuestas publicadas en medios de comunicación incrementan las probabilidades de que los efectos *bandwagon* y *underdog* se refuercen durante la campaña y el día de la elección. Incluso, la información de las encuestas y la dinámica del efecto *bandwagon* se asocian con la posibilidad de que los individuos sacrifiquen el voto por su candidato preferido si no tiene posibilidades de triunfo, y por el contrario escojan a un candidato que sí tiene posibilidades de ganar aunque no sea el preferido. El voto estratégico (común y equivocadamente denominado voto útil) se presenta en elecciones en distritos uninominales con la

regla de mayoría, en la que los dos principales candidatos reciben una proporción importante de los votos y los demás son eliminados, reduciendo el número de partidos a dos (Duverger 1954, 217-43).

La ley de Duverger se debe a dos factores, el mecánico y el psicológico: el factor mecánico, que orienta la decisión estratégica de las élites político partidistas, es ocasionado por la subrepresentación de candidatos que sistemáticamente se mantienen en el tercer lugar y que, por tanto, no obtienen ninguna representación. Como describe el propio Duverger, el efecto mecánico es una barrera que desincentiva a los terceros lugares a participar en elecciones que constantemente arrojan resultados negativos. Las élites políticas dejan de participar si sistemáticamente ocupan el tercer lugar en las elecciones, ya que eventualmente pierden el apoyo necesario (en votos y recursos) para mantenerse en las contiendas futuras, reduciendo el número “efectivo” de partidos políticos a dos (Laakso y Taagepera 1979, 3; Taagepera y Shugart 1989, 162; Molinar 1991, 183).

Por otra parte, el factor psicológico que orienta el voto estratégico del electorado se presenta cuando los individuos asimilan que votar por candidatos que están en tercer lugar (y muy lejos del primer lugar) es inútil, por lo que prefieren sacrificar su primera preferencia para emitir su voto a favor de una opción que tenga posibilidades reales de triunfo. Cuando dos candidatos reciben la mayoría de los votos (dado que el efecto mecánico, el psicológico o ambos entran en juego), los partidos políticos o candidatos que se encuentran en el tercer lugar o alguno más bajo al final se vuelven irrelevantes, y entonces se presenta un equilibrio duvergeriano. Por el contrario, un equilibrio no duvergeriano ocurre cuando, en las mismas circunstancias, más de dos partidos políticos o candidatos reciben una proporción relativamente alta de los votos (Palfrey 1989, xxx; Fey 1997, 135 y Myatt 2007, 255).

Cox (1997, 85-9) desarrolla un cociente que divide el porcentaje de voto del tercer lugar entre el porcentaje de voto del segundo lugar (en inglés *second loser to first loser ratio* o *SF Ratio*), que cuando tiende a cero, existe un equilibrio duvergeriano, mientras que si el SF Ratio tiende a uno, entonces habrá un equilibrio no duvergeriano. Un resumen de los equilibrios duvergerianos, las fuerzas relativas de los tres primeros lugares en las encuestas y el voto estratégico se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8. Equilibrio duvergeriano y no duvergeriano

Equilibrio duvergeriano en elecciones presidenciales de mayoría	Equilibrio no duvergeriano
Tercer lugar <i>lejano</i> de los dos primeros lugares y segundo lugar <i>cercano</i> del primer lugar	Segundo y tercer lugares <i>cercanos</i> al primer lugar o tercer lugar <i>cercano</i> al segundo lugar
SF Ratio: $\frac{3er\ lugar}{2o\ lugar} \rightarrow 0$	SF Ratio: $\frac{3er\ lugar}{2o\ lugar} \rightarrow 1$
Probable voto estratégico	Improbable voto estratégico
Número efectivo de partidos o candidatos ≈ 2	Número efectivo de partidos o candidatos > 2

Fuente: Elaboración propia con datos de Cox (1997, 69-98).

Para que exista el voto estratégico es necesaria la coordinación en dos rangos diferentes: los electores mediante su voto y las élites político-partidistas por medio de la competencia estratégica, de acuerdo con los efectos psicológico y mecánico, respectivamente. Cox (1997, 71) menciona que la información pública derivada de las encuestas preelectorales refuerza el destino de partidos políticos o candidatos que se encuentran en tercer lugar, puesto que la percepción de la derrota incrementa su posibilidad de caer aún más en las preferencias (un efecto *bandwagon* negativo). La visión común de los votantes respecto a quién va en primer lugar, quién en segundo y así sucesivamente es generado por las expectativas que surgen de la información de las encuestas preelectorales difundidas en los medios.

Las encuestas preelectorales en México son la pieza de información más importante para que el electorado y las élites políticas conozcan cómo se encuentra la competencia y cuáles deben ser las estrategias a seguir. Por una parte, las alianzas que unen al PAN y al PRD en contra del PRI en las elecciones para gobernador (el PRI es primera o segunda fuerza en las 32 entidades de la República), se presentan en entidades en las que uno de los dos partidos políticos en la alianza es débil; es decir, en donde existe un equilibrio no duvergeriano (Baja California, Oaxaca, Puebla o Sinaloa, entre otros). Por su parte, las alianzas entre PAN y PRD no se consolidan en estados en los que ambos partidos políticos se encuentran en igualdad de fuerzas, es decir, existe un equilibrio

duvergeriano (Estado de México, Distrito Federal e incluso nacionalmente) (Magaloni 1996, 296-7).

Por otra parte, está en el mayor interés de los propios partidos políticos (y sus candidatos) buscar posicionarse tempranamente en las campañas, al menos, en un claro segundo lugar con la finalidad de incrementar la percepción de un equilibrio no duvergeriano, en el que los electores que votarían por el tercer lugar consideren la posibilidad de votar estratégicamente, sacrificando su primera opción y acercando al segundo lugar al primero. Tanto en las elecciones presidenciales de 2006 como en las de 2012, la lucha por el segundo lugar fue el objetivo de los partidos políticos durante la campaña, mostrando una campaña entre sólo dos candidatos, aunque participen tres o más desde el arranque.

Discusión. Los efectos de las encuestas en las decisiones de los votantes

Las campañas políticas se dan en entornos de alta incertidumbre para los votantes dado que se discuten temas que por lo común desconocen o no tienen tiempo o interés en seguir de cerca. Aunque idealmente los partidos políticos y sus candidatos desearían que los ciudadanos se involucraran de manera directa en los procesos electorales, lo que sucede es que los individuos no necesariamente modifican sus hábitos de consumo de información política en el transcurso de las campañas. La estabilidad de los resultados a lo largo del tiempo llevó a algunos a demostrar que las campañas sólo refuerzan las predisposiciones y preferencias del electorado (Berelson, Lazarsfeld y McPhee 1954, 315).

A pesar de la estabilidad de las preferencias, las encuestas suelen mostrar volatilidad durante las campañas, debido a los efectos de los sucesos de la propia campaña. Sin embargo, los electores no cuentan con información completa para evaluar a las autoridades, por lo que las piezas básicas de la información que obtienen durante las campañas (como los números de las encuestas que muestran una “carrera de caballos”), ponderadas por su ideología o identificación partidista, son decisivas para ir a votar o no y, en su caso, escoger entre partidos políticos o candidatos (Gelman y King 1993, 409).

Las encuestas electorales son, simultáneamente, una noticia atractiva para los medios de comunicación, un instrumento de propaganda (cuando son favorables) para los partidos políticos y sus candidatos y, dadas las dos anteriores, quizá la pieza de información más importante para los electores. El impacto que tienen las encuestas electorales en los diversos actores y el peso que han adquirido en los procesos electorales llevó a las autoridades (de manera equívoca) a incrementar su regulación para minimizar los riesgos asociados con la publicación de las cifras y las reacciones posteriores, incluyendo los conflictos poselectorales que se desarrollaron cuando no coincidieron con los resultados oficiales.

La regulación de la publicación de las encuestas electorales atenta contra el derecho a la información de los electores e incrementa las posibilidades de que se oculten los verdaderos debates respecto de los resultados, dado que el gremio ha utilizado las prohibiciones en la publicación como coartadas para dejar de lado las diferencias que pudieran ser relevantes en la discusión científica para el mejor interés de los propios encuestadores y para beneficio de los actores políticos.

La evidencia aquí presentada sugiere que en México hacen falta más discusiones públicas técnico-metodológicas entre encuestadores y expertos, no mayor regulación por parte de las autoridades electorales. Es del mayor interés de los propios encuestadores demostrar que su trabajo se lleva a cabo con profesionalismo y los más altos niveles de calidad y vanguardia metodológica, antes de ser cuestionados y limitados, cada vez más, después de una elección. Si los resultados de las encuestas se explican a la luz de las discusiones metodológicas de forma clara y didáctica a la opinión pública, los cuestionamientos respecto del desempeño de los encuestadores pueden alejarse del conflicto poselectoral.

Una alternativa podría ser incentivar la autorregulación de las encuestas electorales en la que las autoridades sólo acompañen el proceso, y que se base en debates frecuentes que discutan respecto a la información publicada. Asimismo, podría recomendarse que los encuestadores no sean simultáneamente evaluadores de sus propios datos (en especial cuando su finalidad es demostrar quién hizo un mejor trabajo y para atraer a más clientes). Por último, y como los propios encuestadores lo han reconocido, quizá deban trabajar en conjunto

con los medios de comunicación para desarrollar una estrategia mínima de publicación de resultados, con la finalidad de anticipar las críticas, destacar los puntos más importantes de la información y redimir el esfuerzo del gremio en brindar certeza a los procesos electorales, tal como ha sucedido hasta el momento.

Fuentes consultadas

- Abundis, Francisco. 2004. "La falsificación de la opinión pública." *Reforma*. 30 de mayo, sección Enfoque.
- Aldrich, John H. 1993. "Rational Choice and Turnout." *American Journal of Political Science*, 246-78.
- Bartels, Larry M. 1985. "Expectations and Preferences in Presidential Nominating Campaigns." *American Political Science Review* 3, vol. 79 (septiembre): 804-15.
- . 1988. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Beltrán, Ulises. 2007. "Warren in Mexico: Elections Become Citizens' Events." *Public Opinion Pros*. Disponible en <http://www.publicopinionpros.norc.org/features/2007/jan/beltran.asp> (consultada el 13 mayo de 2013).
- Berelson, Bernard S., Paul F. Lazarsfeld y William McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campos, Roy. 2012. "El debate de las encuestas: 1. No Leo." *Nexos* (abril), sección Agenda.
- Caracol Radio. 2006. "Aventaja Calderón en 10 encuestas, AMLO en una y otra de empate." Disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/aventaja-calderon-en-10-encuestas-amlo-en-una-y-otra-da-empate/20060702/nota/304803.aspx> (consultada el 30 abril de 2013).
- Chung, Robert. 2012. "The Freedom to Publish Opinion Poll Results: A Worldwide Update of 2012." WAPOR. Hong Kong: The University of Hong Kong.

- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2013. Artículos 77, 148, fracción XVI y 246. México: Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, Disponible en <http://www.tjechiapas.gob.mx/documentos/03.-%20CODIGO%20ELECCIONES%20Y%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, 2011. Artículos 173 y 174. México: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/PDFs/Compendio_LegislacionElectoral2013.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche. 2008. Artículo 301. México: Compendio Jurídico del Estado. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/CAMCOD02.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2008. Artículos 39 Bis 4. México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato No. 141, y 192. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/GTOCOD02.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. 2013. Artículo 268. México: Secretaría Parlamentaria del Congreso del Estado de Tlaxcala. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/TLAXCOD02.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2013. Artículo 223. México: Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en http://www.ieepuebla.org.mx/archivos2014/Normatividad/cod_de_inst_y_proc_electorales%2029%20NOV%202013.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Distrito Federal. 2008. Artículos 270 y 271. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/DFCOD05.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).

- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2009. Artículos 32 y 209. México: Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/AGSCOD03.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2009. Artículos 174-176. México: Periódico Oficial. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/COAHCOD08.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Estado de Colima. 2008. Artículo 180. México: Periódico Oficial *El Estado de Colima*. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/COLCOD03.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Estado de México. 2012. Artículo 159. México: Instituto Electoral del Estado de México. Disponible en http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/Cod_Elect_EdoMex_2012.pdf (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 2012. Artículos 221-223. México: Periódico Oficial del Estado de Michoacán. Disponible en http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/CODIGO_ELECTORAL_DEL_ESTADO_REF_14_DE_AGOSTO_DE_2013.pdf (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos. 1996. Artículo 144. México: Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Legislacion/Mujeres-LegislacionLocal-estaticos/Mor_Codigo_Electoral.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código Electoral para el Estado de Sonora. 2013. Artículos 217 y 386. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Disponible en http://www.ceesonora.org.mx/adminpanel/documentos/legislacion/estatal/codigo_electoral.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas. 2013. Artículo 230. México: Poder Legislativo del Estado. Disponible en <http://ietam.org.mx/portal/documentos/LegislacionVigente/>

- CodigoElectoralTamaulipas.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. 2008. Artículo 264. México: Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/JALCOD07.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Estatal Electoral. 1994. Artículo 204. México: H. Congreso del Estado de Durango. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/DGOCOD06.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Código Número 568 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013, Artículo 87. México: Instituto Electoral Veracruzano. Disponible en <http://www.iev.org.mx/1publica/libros/publicacion/73codigo568/CodigoElectoral568c.html> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2013. Artículo 199 y 237. México: IJ/UNAM. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 1950. México: Periódico Oficial. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/AGSCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Campeche. 2008. Artículo 24, fracción V. México: Compendio Jurídico del Estado. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/CAMCONS01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Chiapas. 2008. Artículos 14 Bis, apartado B, inciso c. México: Periódico Oficial No. 114. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/CHIACONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Chihuahua. 2010. Artículo 36. México: Periódico Oficial del Estado No. 74. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/ConstPolitChih-2011.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).

- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2007. México: Periódico Oficial Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/COAHCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Jalisco. 1994. Artículo 12, fracción VIII. México: Periódico Oficial del Estado. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/JALCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Querétaro. 2013. México: Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Disponible en <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/16.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo. 2013. Artículo 49. México: Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Disponible en http://www.congresoqroo.gob.mx/marco_juridico/constitucion.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. 2010. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado. Disponible en http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/constituciones/constitucin_pol_de_slp.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. 2013. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Disponible en <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/transparencia/previa.aspx?archivo=http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos\2\2\Adjuntos\A1P2220116204432386.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. 2013. Artículo 20, apartado H, fracción II. México: Poder Legislativo del Estado. Disponible en <http://ietam.org.mx/portal/documentos/LegislacionVigente/ConstitucionPoliticaTamaulipas.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave. 2013. Artículo 67, fracción I. México: Instituto Electoral Veracruzano. Disponible en <http://www.iev.org.mx/archivos/reglamentacion/conslocal29112012.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).

- Constitución Política del Estado de Yucatán. 2013. México: Secretaría General del Poder Legislativo del Estado. Disponible en <http://www.ipepac.org.mx/marco-normativo/leyes/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-31-08-2012.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 1953. Artículo 5, apartado. México: Periódico Oficial No. 23. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. 2008. Artículo 36, fracción IV. México: Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCSCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 2003. Artículo 86, fracción IV, inciso b. Bis. México: Periódico Oficial *El Estado de Colima*. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/COLCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2008. Artículo 25. México: Periódico Oficial 6. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/DGOCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. 2008. México: Periódico Oficial del Estado de Guerrero. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/GROCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 1995. Artículo 11. México: Gaceta del Gobierno. Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 1918, México: Periódico Oficial del Estado. Disponible en http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/Constitucion_politica_Michoacan.pdf (consultada el 15 de marzo de 2013).

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. 2013. Artículo 23-A. México: Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Disponible en http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/Constmorelos_reformada_al_2013_04_24.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. 1918. México: Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/CONSTNAY01.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. 1917. México: Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/NVOLCONST01.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2013. México: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://www.congresoaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/001.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2013. México: IJ/UNAM Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/892/> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. 2013. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Disponible en http://www.ceesonora.org.mx/adminpanel/documentos/legislacion/estatal/constitucion_politica_son2012.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. 2012. Artículo 9, Apartado C, fracción I. Disponible en http://www.iepct.org.mx/docs/marco_legal/constitucion_tabasco.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. 2013. Secretaría Parlamentaria del Congreso del Estado de Tlaxcala. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/TLAXCONST01.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 2013. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible

en <http://www.ieez.org.mx/HTMLMJ.htm> (consultada el 16 de marzo de 2013).

Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 2008. México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato No. 127. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/GTOCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).

Constitución Política para el Estado de Hidalgo. 2009. Artículo 24, fracción III. México: Periódico Oficial del Estado. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/HGOCONST01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).

Converse, Philip E. y Michael W. Traugott. 1986. "Assessing the Accuracy of Polls and Surveys." *Science* 234 (4780) (noviembre): 1094-98.

Covarrubias, Ana Cristina. 1997. "Credibilidad y encuestas." Datos Diagnósticos. *Tendencias* 14, segunda época, año 4, octubre.

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. 69-98. Massachusetts: Cambridge University Press.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Artículo 41, fracción V, apartado B. México: IJ/UNAM. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> (consultada el 15 de marzo de 2013).

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Metheun: Wiley.

El Universal. 2012. "El priísta se aleja de AMLO." Disponible en http://www.redpolitica.mx/sites/default/files/enc_presidencial_jun_01_1.pdf (consultada el 15 de junio de 2013).

Estatuto de Gobierno Federal. 1994. Artículo 127. México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/DFEST00.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).

Estrada, Luis y Alejandro Poiré. 2006. "La evidencia del fraude." *Reforma*, 13 de agosto, sección Enfoque.

Estrada, Luis y Pablo Parás. 2006. "Uso y abuso de las encuestas de salida y conteos rápidos el 2 de julio de 2006." *Elecciones inéditas 2006: la democracia a prueba*. 145-61.

- Ferejohn, John A., y Morris P. Fiorina. 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 68(2) (septiembre): 525-36.
- . 1975. "Closeness Counts Only in Horseshoes and Dancing." *American Political Science Review* 69(3): 920-925.
- Fey, Mark. 1997. "Stability and Coordination in Duverger's Law: A Formal Model of Pre-election Polls and Strategic Voting." *American Political Science Review* 91(1): 135-47.
- Fowler, James H., Laura A. Baker y Christopher T. Dawes. 2008. "Genetic Variation in Political Participation." *American Political Science Review* 102(02) (mayo): 233-48.
- Gallup. 2010. "Understanding Gallup's likely voter procedures for presidential elections". Disponible en <http://www.gallup.com/poll/111268/how-gallups-likely-voter-models-work.aspx> (consultada el 5 de mayo de 2013).
- Gartner, Manfred. 1976. "Endogenous Bandwagon and Underdog Effects in a Rational Choice Model" *Public Choice* 25(1) (primavera): 83-9.
- GEA-ISA. 2012. Encuesta Nacional de Seguimiento de las Preferencias Electorales en México, 2012. Disponible en <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMXMilenio.pdf> (consultada el 16 de junio de 2013).
- Gelman, Andrew y Gary King. 1993. "Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable?" *British Journal of Political Science* 23(04) (octubre): 409-51.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2013. Libro Blanco. Proceso Federal Electoral 2011-2012. México: IFE.
- Iyengar, Shanto. 2010. "The State of Media Effects Research." *Media and Society*, 273-89.
- Jackman, Simon. 2005. "Pooling the Polls over an Election Campaign." *Australian Journal of Political Science* 40(4) (diciembre): 499-517.
- Jonghan, Kim, Scott T. Allison, Dafna Eylon, George R. Goethals, Michael J. Markus, Sheila M. Hindle y Heather A. McGuire. 2008. "Rooting for (and then Abandoning) the Underdog." *Journal of Applied Social Psychology* 38(10): 2550-73.

- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California. 2008. México: Periódico Oficial No. 57. Artículos 288 y 289. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCLIPE2008.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2013. Artículo 205. México: Secretaría General del Poder Legislativo del Estado. Disponible en <http://www.ipepac.org.mx/marco-normativo/leyes/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-31-08-2012.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. 2001. Artículo 61. México: Periódico Oficial No. 7. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCLeyparticipa.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley Electoral de Quintana Roo. 2013. Artículo 146. México: Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/legislacion/Ley_Elec_Qroo.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2007. Artículo 177. México: Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCSLEY53.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2009. Artículo 151. México: Periódico Oficial del Estado, No. 73. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/LeyElectoralChih-2011.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo. 2009. Artículos 185, 226-234. México: Periódico Oficial del Estado. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/HGOCODE01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. 2007. Artículo 172. México: Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Disponible en <http://www.>

- eleccionesenmexico.org.mx/pdf/NAYLEYE01.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. 2008. Artículos 139 y 297, fracción VII. México: Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/NVOLLEYE01.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Querétaro. 2013. Artículo 113, fracción II. México: Instituto Electoral de Querétaro. Disponible en <http://www.ieq.org.mx/contenido/marco/archivos/leyelectoral.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2013. Artículo 222. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado. Disponible en http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/09_Ly_Electoral.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa. 2013. Artículo 117 Bis M. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Disponible en <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/transparencia/previa.aspx?archivo=http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos\2\2\Adjuntos\A1P2220121155657265.pdf> (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Tabasco. 2013. Artículo 233, fracción III. México: Congreso del Estado de Tabasco. Disponible en http://www.iepct.org.mx/docs/marco_legal/ley_electoral_tabasco.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2013. Artículo 148. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas_2012.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ley Electoral para el Estado de Durango. 2008. Artículo 220. México: Periódico Oficial No. 40. Disponible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/DGOLEY01.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero 1998. Artículos 209 y 210. México: Periódico

- Oficial del Gobierno del Estado 14. Disponible en <http://congresogro.gob.mx/index.php/ordinarias> (consultada el 15 de marzo de 2013).
- Magaloni, Beatriz. 1996. "Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México." *Política y Gobierno* 3(2) (segundo semestre): 281-326.
- Mitofsky, Warren. 1991. A Short History of Exit Polls. En *Polling and Presidential Election Coverage*, eds. Paul J. Lavrakas y Jack K. Holley. California: Sage.
- Molinar, Juan. 1991. "Counting the Number of Parties: An Alternative Index." *American Political Science Review* (diciembre): 1383-91.
- Moore, David W. 1995. *The Superpollsters: How They Measure and Manipulate Public Opinion in America*. Nueva York: Four Walls Eight Windows.
- Moreno, Alejandro. 2006. "Evaluación 2006." *Reforma*. 24 de septiembre, sección Enfoque.
- . 2010. "Las fallas de las encuestas." *Reforma*. 25 de julio, sección Enfoque.
- . 2012. "El desliz de las encuestas." *Reforma*. 12 de agosto, sección Enfoque.
- Myatt, David. 2007. "On the Theory of Strategic Voting." *The Review of Economic Studies* 74(1) (enero): 255-81.
- Nadeau, Richard, Edouard Cloutier y Jean H. Guay. 1993. "New Evidence about the Existence of a Bandwagon Effect in the Opinion Formation Process." *International Political Science Review* 14(2) (abril): 203-13.
- Palfrey, Thomas R. 1989. "A Mathematical Proof of Duverger's Law." En *Models of Strategic Choice in Politics*, ed. Peter Ordeshook. Michigan: University of Michigan Press.
- Palfrey, Thomas R. y Howard Rosenthal. 1983. "A Strategic Calculus of Voting." *Public Choice* 41(1): 7-53.
- Parametría (s. f.). Evaluación de encuestas preelectorales. Disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=69%20al%2075> (consultada el 13 de junio de 2013).

- Parametría. 2012. ¿Cuándo deciden su voto los mexicanos? Disponible en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4401 (consultada el 12 de abril de 2013).
- Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1992. Campaigns that Matter. En *Under the Watchful Eye: Managing Presidential Campaigns in the Television Era*, ed. M. McCubbins, 153-70. Washington: CQ Press.
- . 2012. *The Candidate: What it Takes to Win –and Hold– the White House*. Nueva York: Oxford University Press.
- Proyecto ACE: Red de Conocimientos Electorales (s. f.). “Periodo de Prohibición de Encuestas”. Disponible en http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=ME062&set_language=es (consultada el 30 de marzo de 2013).
- Real Clear Politics. 2012. “Real Clear Politics Poll Averages.” Disponible en <http://www.realclearpolitics.com/polls/> (consultada el 12 de mayo de 2013).
- Reforma. 2012. “Otras encuestas”. Disponible en http://gruporeformablogs.com/encuestas/?page_id=43 (consultada el 13 de junio de 2013).
- Riker, William H. y Peter C. Ordeshook. 1968. “A Theory of the Calculus of Voting”. *American Political Science Review* 62(01): 25-42.
- Rosenstone, Steve y Jonh M. Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. Nueva York: MacMillan.
- Scribd. 2006a. AMLO Lanza Folleto Llamado Fraude 2012. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/101273188/AMLO-Lanza-Folleto-Llamado-Fraude-2012> (consultada el 30 de abril de 2013).
- . 2006b. Informe gráfico GEA-ISA: Jornada Electoral 2006. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/57098553/Informe-grafico-GEA-ISA-jornada-electoral-2006> (consultada el 12 de junio de 2013). Silver, Nate. 2012. *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail - but Some Don't*. Nueva York: Penguin Press.

- Simon, Herbert A. 1954. "Bandwagon and Underdog Effects and the Possibility of Election Predictions." *Public Opinion Quarterly* 18(3): 245-53.
- Spangberg, Frits. 2003. "The Freedom to Publish Opinion Poll Results". Amsterdam, Holand: ESOMAR Foundation for Information.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tetlock, Philip E. 2005. *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* Nueva Jersey: Princeton University Press.
- The New York Times*. 2012. "Late Poll Gains from Obama Leave Romney with Longer Odds." 6 de noviembre, sección Fifty Three Eight. Disponible en http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2012/11/06/nov-5-late-poll-gains-for-obama-leave-romney-with-longer-odds/?_php=true&_type=blogs&_r=0 (consultada el 7 de agosto de 2014).
- Thompson, Fred. 1982. "Closeness Counts in Horseshoes and Dancing and Elections." *Public Choice* 38(3): 305-16.
- Valdés Vega, María Eugenia (s. f.). "México 1994. La Guerra de las Encuestas." Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 449. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1761/44.pdf> (consultada el 12 junio de 2013).
- Zuckerman, Leo. 2012a. "¿Quién es quién en las encuestas?" *Nexos* (marzo). Sección Ensayo.
- . 2012b. "¿Quién es quién en las encuestas después de la elección de 2012?" *Nexos* (agosto). Sección Agenda.

Anexo

Fuentes de encuestas preelectorales cercanas
a la elección federal (1994-2012)

Año	Encuesta	Fuente	Página de internet
1994	Covarrubias y Asociados	María Eugenia Valdés Vega. 1994. La guerra de las encuestas.	http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/4/1761/44.pdf
	Indemerc Louis Harris		
	Reforma		
	Geo		
	Belden		
	MORI		
	CEO		
	Technomanagment		
1997	Reforma	Ana Cristina Covarrubias. Credibilidad y encuestas. AMAI.	http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/revista-amai-articulo-20050427_113231.pdf
	Alducin		
	Consulta		
	Covarrubias y Asociados		
2000	Reforma	GEA-ISA Escenarios Políticos. 2004-2006: Gobernabilidad y Sucesión (informe técnico de resultados)	http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0607gp.pdf
	Reuters Zogby-Crónica		
	ARCOP-PAN		
	GEA-ISA		
	Democracy Watch		
	Demotecnia		
	ACNielsen-Milenio		
	Pearson/Greenberg		
2003	Reforma	Parametría. Evaluación de encuestas preelectorales	http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=69aL_75
	Universal		
	ARCOP		
	Consulta		
	Demotecnia		
	GEA-ISA		
	Parametría		

Continuación.

Año	Encuesta	Fuente	Página de internet
2006	Consulta	GEA-ISA Escenarios Políticos. 2004-2006: Gobernabilidad y Sucesión (informe técnico de resultados)	http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0607gp.pdf
	Reforma		
	BGC		
	GEA-ISA		
	Universal		
	Parametría		
	Demotecnia		
2009	El Universal-Berumen y Asociados	Observatorio mexicano de encuestas electorales y de opinión social	http://www.opinamexico.org/encuestas_2009_diputados.php
	Mitofsky		
	Reforma		
	Parametría		
	GEA-ISA		
2012	Milenio GEA-ISA	Encuesta de seguimiento diario Milenio GEA-ISA	http://www.milenio.com
	Consulta	Reforma. Voto '12 Encuestas Electorales	http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/
	Buendía	El Universal. El priista se aleja de AMLO. 27 de junio de 2012.	http://www.eluniversal.com.mx
	Covarrubias y Asociados	Encuesta final Covarrubias y Asociados 2012: EPN 10 puntos arriba de AMLO. 26 de junio de 2012.	http://www.sdpnoticias.com
	Reforma	Reforma. Voto '12 Encuestas Electorales	http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/
	Parametría	Reforma. Voto '12 Encuestas Electorales	http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/
	Ipsos-Bimsa	Ipsos Bimsa. Elecciones 2012 (junio).	http://www.ipsos-bimsa.com.mx/public/public1.aspx

Administración y justicia electoral

Modalidades de selección de autoridades electorales en perspectiva comparada

Gustavo Rivera Loret de Mola

Hallazgos principales

- 1) La selección de autoridades electorales en México y el mundo abarca una amplia gama de modalidades. Desde Estados Unidos, donde son designadas directamente por el titular del Ejecutivo para fiscalizar los gastos de campaña, hasta Ecuador, donde son nominadas por la ciudadanía y seleccionadas por el titular del Poder Electoral para realizar todas las tareas administrativas y jurídicas relacionadas con los procesos electorales. Son tantas las modalidades para seleccionar autoridades electorales que su descripción requiere un análisis minucioso de los marcos normativos y de las experiencias internacionales recientes.
- 2) Comparado con otros países, hasta antes de la reforma electoral de 2013, México estaba por encima del promedio en el número de autoridades que integran su órgano electoral administrativo, el Instituto Federal Electoral (IFE) y en la duración de los cargos. Sin embargo, se parece a la mayoría de los países que delegan al Legislativo no sólo la responsabilidad de seleccionarlas, sino también de nominar a los candidatos. Las dos principales excepciones que presenta el caso mexicano son: (a) la diferencia en la duración del cargo del consejero presidente con respecto a los demás consejeros (6 contra 9 años), y (b), la discriminación en la posibilidad de buscar la reelección dependiendo de la investidura de la autoridad (sólo el consejero presidente puede buscarla).

Perspectiva comparada

- 1) La mayoría de los órganos electorales en el mundo tienen cuerpos directivos colectivos, cuya membresía varía en un rango de 2 a 9 integrantes (excluyendo a Israel, que cuenta con 31).
- 2) En promedio, los órganos electorales de una muestra de 34 países de todas las regiones del mundo son integrados por 6.3 integrantes. Con 9, México se ubica 2 por encima del promedio.
- 3) Las autoridades electorales son designadas para un periodo promedio de 5.3 años. Con 9 años en el cargo, las autoridades electorales mexicanas son designadas para 4 años más que el promedio.
- 4) La mayoría de las autoridades electorales, incluyendo a las mexicanas, son electas para un solo periodo en el cargo.
- 5) En 14 democracias (incluyendo a México) el Legislativo es responsable de nominar candidatos a autoridad electoral. En 9 son nominadas por el Poder Judicial.
- 6) En 26 países la responsabilidad de seleccionar a las autoridades electorales recae en un solo poder, y el Legislativo es el más común (incluyendo a México), seguido por el Ejecutivo y el Judicial.
- 7) En 31 democracias no se usan convocatorias, exámenes o audiencias públicas para seleccionar a las autoridades electorales. Sólo en 6 se incluye alguno de estos mecanismos.
- 8) En 17 democracias las autoridades electorales son designadas exclusivamente por la entidad seleccionadora (Congreso, Corte Suprema, presidente, etcétera). La designación se usa en 4 casos más, pero en paralelo a un segundo umbral de selección: mayoría calificada de los legisladores presentes al momento de la votación, mayoría calificada de los legisladores integrantes del Legislativo o mayoría simple de los integrantes de un órgano del Poder Judicial.
- 9) En 15 democracias el presidente del órgano electoral es seleccionado por el pleno de su máximo órgano directivo; es decir, por las propias autoridades electorales. En 18, incluyendo a México, el presidente es seleccionado por las entidades que eligen al resto de las autoridades electorales.
- 10) El modelo de administración electoral (independiente, mixto o gubernamental) es el factor que impacta de manera más directa en la modalidad para elegir a las autoridades electorales.

México

- 1) Todos los institutos electorales estatales son presididos por un consejo integrado por varios miembros, que varía en un rango de 5 a 9 consejeros. En promedio, los institutos estatales son integrados por 6.4 consejeros. Con 9 consejeros, el IFE se ubica por encima del promedio de los estados.
- 2) Excluyendo los 3 casos con variación entre el consejero presidente y los consejeros electorales (IFE, Durango y Campeche), los consejeros electorales son designados para un periodo promedio de 5.3 años.
- 3) En 20 institutos electorales el consejero presidente y los demás consejeros pueden ser reelectos para un segundo periodo y en 9 no pueden ser reelectos.
- 4) En los 33 institutos electorales que existen en México, el Legislativo es responsable de seleccionar a los consejeros.
- 5) En 15 institutos electorales no se usan convocatorias, exámenes o audiencias públicas para seleccionar a los consejeros. En 14 se usan convocatorias, en 1 se usan convocatorias y audiencias públicas y en 2 se usan convocatorias, exámenes y audiencias públicas.
- 6) En 19 congresos la votación se realiza de manera sucesiva; es decir, se vota para elegir a cada consejero de forma individual. En 7 se vota por lista. En 2 el tipo de votación no se especifica en la ley y en 1 la Junta de Coordinación Política (Jucopo) tiene la responsabilidad de definirlo. Guerrero, Hidalgo, Puebla y Nuevo León se distinguen porque los consejeros son electos por consenso de los grupos parlamentarios.
- 7) La insaculación se usa en Aguascalientes tras una ronda sin acuerdo; en Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango y Nuevo León tras dos rondas sin acuerdo; en Michoacán tras tres rondas sin acuerdo, y en Hidalgo ante el consenso en torno a más de 10 candidatos. En Yucatán es opcional tras una ronda sin acuerdo.
- 8) La renovación escalonada de los consejeros electorales se utiliza en 18 entidades.
- 9) En 17 institutos electorales el consejero presidente es seleccionado por el Congreso local o la Cámara de Diputados, y se sigue la misma metodología para seleccionar a los demás consejeros. En

15 el consejero presidente es seleccionado por la totalidad de los consejeros integrantes del Consejo General; es decir, por las mismas autoridades electorales.

Introducción

En México existen dos tipos de autoridades electorales: la administrativa, encargada de la organización de las elecciones, y la jurisdiccional, encargada de impartir justicia electoral.

El Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad electoral administrativa en el ámbito nacional y está encargado de determinar la elegibilidad de los votantes, validar la nominación de los candidatos, organizar la votación y contar los votos al final de la jornada electoral. El IFE también es responsable de registrar electores y elaborar un padrón, definir la geografía electoral, impulsar campañas de educación cívica, monitorear a los medios de comunicación, administrar las prerrogativas de los partidos, fiscalizar los gastos de campaña y resolver las denuncias de los actores políticos. Sin embargo, pese a no tener funciones jurídicas, el IFE tiene más responsabilidades que la mayoría de las autoridades electorales administrativas del mundo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la autoridad jurisdiccional y está encargada de resolver impugnaciones, efectuar el cómputo final de la elección de presidente de la República, calificar la legalidad de la elección presidencial, declarar al presidente electo y resolver las controversias a los actos o resoluciones del IFE. Por lo tanto, al encargarse de los aspectos jurídicos de las elecciones, el TEPJF libera al IFE de muchas responsabilidades que en otros países se concentran en una sola autoridad.

Aunque este capítulo se enfoca exclusivamente en autoridades electorales administrativas, en algunos países, como Bolivia, Brasil y Costa Rica, la autoridad administrativa también es responsable de tareas jurisdiccionales. En estos casos, se analizan exclusivamente las funciones administrativas.

Este capítulo tiene cinco objetivos:

- 1) Identificar los principales factores que impactan los procesos de selección de autoridades electorales.
- 2) Enumerar los tipos y funciones de las autoridades electorales.
- 3) Examinar las modalidades para seleccionar autoridades electorales en otros países.
- 4) Examinar los principales procesos para seleccionar autoridades electorales en el ámbito estatal mexicano.
- 5) Extraer lecciones para el caso mexicano a partir de la experiencia internacional.

Modelo de administración electoral

El modelo de administración electoral¹ es el factor que define de manera más directa la modalidad para seleccionar autoridades electorales, tanto en el ámbito internacional como en el mexicano. Existen tres modelos: independiente, mixto y gubernamental.

La *administración electoral es independiente* cuando la Constitución dota al órgano electoral de autonomía operativa y financiera, limitando la interferencia de los partidos políticos y de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). De acuerdo con este modelo, el proceso de selección de autoridades electorales debe priorizar el respeto a la autonomía del órgano electoral. México, junto con la mayoría de las democracias del mundo, cuenta con un modelo de administración independiente (cuadro 1).

Cabe destacar que en Venezuela (1999), Nicaragua (2000), Ecuador (2008) y Bolivia (2010) el modelo de administración independiente dio paso al llamado Poder Electoral. De hecho, en México, acaso inspirados en las experiencias de esos países, algunos líderes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) propusieron en junio de 2013 la creación de este poder (Beltrán y Robles 2013). Su argumento principal es que representa la mejor alternativa para garantizar la autonomía y la imparcialidad de las autoridades electorales.

¹ La tipología de los modelos de administración electoral está basada en IDEA Internacional (2006).

La *administración electoral es mixta* cuando la Constitución reparte las responsabilidades en más de un órgano electoral, dotando a uno de autonomía operativa y financiera al tiempo que el otro permanece como parte de los poderes del Estado. Mientras que el proceso de selección de autoridades electorales del brazo autónomo debe priorizar el respeto a su autonomía operativa y financiera, el proceso del brazo gubernamental debe priorizar aspectos técnicos y presupuestarios.

La configuración más común de este modelo es que las actividades operativas y administrativas se deleguen a una subsecretaría o dependencia del Ejecutivo, mientras que las actividades contenciosas electorales se deleguen al órgano electoral autónomo. Sin embargo, acaso debido al amplio repertorio de facultades de las autoridades electorales, este modelo registra gran variación en el ámbito internacional.

La *administración electoral es gubernamental* cuando se delega esta responsabilidad a una rama de los poderes del Estado. En Estados Unidos y Suecia, por ejemplo, el organismo electoral pertenece al Ejecutivo, mientras que en Argentina, Brasil y Paraguay, pertenece al Judicial. Sólo en 2 de los 34 casos revisados para este estudio (los de Israel y Reino Unido) el organismo electoral pertenece al Legislativo.

Cuando el órgano electoral pertenece al Ejecutivo, lo más común es que el proceso de selección de autoridades electorales sea la designación directa por parte del presidente o el primer ministro. Cuando el órgano electoral pertenece al Judicial, lo más común es que el proceso sea: (1) la designación directa de alguna autoridad judicial (por ejemplo, el presidente de la Corte Suprema), o (2) la votación del pleno de algún órgano judicial (por ejemplo, el Consejo de la Magistratura).

Selección de autoridades electorales en el ámbito internacional

Se consideran nueve dimensiones para describir el proceso de selección de los integrantes de los máximos órganos directivos de las autoridades electorales en el ámbito internacional:

- 1) Ubicación del órgano electoral con respecto al Estado.
- 2) Número de integrantes del máximo órgano directivo.
- 3) Duración en el cargo.
- 4) Reelección.
- 5) Mecanismo de nominación.
- 6) Entidad seleccionadora.
- 7) Si se contemplan convocatorias, exámenes o audiencias públicas.
- 8) El umbral de votos necesarios para seleccionar.
- 9) La entidad seleccionadora del presidente del órgano directivo.

El cuadro 1 presenta la variación de estas dimensiones en 17 democracias latinoamericanas, 5 europeas, 4 africanas, 4 asiáticas y 4 anglosajonas, para un total de 34 países. Se siguieron dos reglas para definir la muestra. Primero, acceso en línea a constituciones, leyes y reglamentos en español, francés o inglés. Segundo, que los países contaran con una administración electoral independiente. Las excepciones a esta última regla son 3 democracias de relevancia mundial (Estados Unidos, Israel y Reino Unido) y 3 de relevancia regional (Argentina, Brasil y Paraguay).

**Cuadro 1. Selección de autoridades electorales
en el ámbito internacional**

País	Nombre del órgano electoral	Ubicación con respecto al Estado	Número de integrantes del órgano electoral	Duración en cargo	Reelección
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Poder Judicial	3	Inamovibles mientras guarden buena conducta	No aplica. Vitalicia
Australia	Comisión Electoral	Órgano autónomo	3	5 años	No
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Poder Electoral	7	6 años	No
Botsuana	Comisión Electoral Independiente	Órgano autónomo	7	10 años	No
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Poder Judicial	7	2 años	Sí
Canadá	Jefatura Electoral	Órgano autónomo	1	Inamovibles hasta 65 años o retiro	No aplica
Chile	Servicio Electoral	Órgano autónomo	1	Inamovibles hasta remoción siguiendo mismo procedimiento de selección	No
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Órgano autónomo	9	4 años	No
Corea del Sur	Comisión Nacional de Elecciones	Órgano autónomo	9	6 años	No
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Órgano autónomo	3 permanentes; 5 durante proceso electoral	6 años	Sí
Croacia	Comisión Estatal de Elecciones	Órgano autónomo	9	8 años	No

Continuación.

Nominación	Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Umbral para seleccionar integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de presidente del órgano electoral
Lista de Consejo de Magistratura	No / No / No	Designación	Presidente, con anuencia de Senado	Pleno de Cámara Nacional Electoral
Terna de Presidente de Corte Federal	No / No / No	Designación	Gobernador General	Gobernador General
Propuestas de asambleístas	Sí / No / No	Designación / Mayoría calificada de presentes	Presidente (1); Asamblea Legislativa (6)	Pleno de Tribunal Supremo Electoral
Lista con propuestas de grupos parlamentarios	No / No / No	Designación	Comisión de Servicio Judicial	Comisión de Servicio Judicial
Ministros Supremo Tribunal Federal / Ministros Tribunal Superior de Justicia / Lista de 6 abogados notables propuesta por Supremo Tribunal Federal	No / No / No	Mayoría simple de integrantes / Mayoría simple de integrantes / Designación	Supremo Tribunal Federal (3); Tribunal Superior de Justicia (2); Presidente (2)	Pleno de Tribunal Superior Electoral
Grupos parlamentarios	No / No / No	Designación	Parlamento	Parlamento
Propuestas de grupos parlamentarios	No / No / No	Designación	Presidente, con anuencia de Senado	Presidente, con anuencia de Senado
Ternas de grupos parlamentarios	No / No / No	Votación por cifra repartidora (D'Hondt)	Congreso	Congreso
No aplica / Propuestas de grupos parlamentarios / No aplica	No / No / No	Designación / Mayoría calificada de integrantes / Designación	Presidente (3); Asamblea Nacional (3); Presidente Suprema Corte de Justicia (3)	Pleno de Comisión Nacional de Elecciones
Propuestas de ministros de Suprema Corte de Justicia	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes	Suprema Corte de Justicia	Pleno de Tribunal Supremo de Elecciones
Propuestas de presidente de Suprema Corte	No / No / No	Designación / Mayoría simple de integrantes	Corte Suprema (3); Parlamento (6)	Presidente de Suprema Corte preside Comisión

Continuación.

País	Nombre del órgano electoral	Ubicación con relación al Estado	Número de integrantes del órgano electoral	Duración en cargo	Reelección
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Poder Electoral	5	6 años	No
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Órgano autónomo	5	5 años	No
España	Junta Electoral Central	Órgano autónomo	13	Duración de legislatura	No
Estados Unidos	Comisión Federal Electoral	Poder Ejecutivo	6	6 años	No
Filipinas	Comisión de Elecciones	Órgano autónomo	7	7 años	No
Francia	Consejo Constitucional	Órgano autónomo	9	9 años	No aplica
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Órgano autónomo	5	6 años	No
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Órgano autónomo	3	5 años	Sí
India	Comisión de Elecciones	Órgano autónomo	3	6 años	No
Israel	Comité Central de Elecciones	Poder Legislativo	31	Duración de legislatura	No
México	Instituto Federal Electoral	Órgano autónomo	9	6 años consejero presidente; 9 años consejeros electorales	Sólo consejero presidente

Continuación.

Nominación	Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Umbral para seleccionar integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de presidente del órgano electoral
Propuestas ciudadanas	Sí / Sí / Sí	Puntuaciones más altas en concurso público de oposición	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Pleno de Consejo Nacional Electoral
Ternas de grupos parlamentarios (3); ternas de Suprema Corte (2)	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes	Asamblea Legislativa	Partido con mayoría en Asamblea Legislativa
De entre miembros de Tribunal Supremo / Catedráticos de derecho, ciencias políticas o sociología	No / No / No	Insaculación / Real decreto a propuesta de grupos parlamentarios	Consejo General de Poder Judicial (8); Consejo de los Diputados (5)	Pleno de Junta Electoral Central
No aplica	No / No / No	Designación	Presidente, con anuencia de Senado	Rotativa entre comisionados
Propuestas de Comisión de Designaciones	No / No / No	Designación	Presidente, con anuencia de Congreso	Presidente, con anuencia de Congreso
No aplica	No / No / No	Designación	Presidente (3); presidente Senado (3); presidente Asamblea Nacional (3)	Presidente, con anuencia de expresidentes miembros de Consejo Constitucional
Propuestas de Comisión de Postulación	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes	Congreso	Pleno de Tribunal Supremo Electoral
Propuestas de grupos parlamentarios	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes	Congreso	Pleno de Tribunal Supremo Electoral
No aplica	No / No / No	Designación	Presidente	Presidente
Propuestas de grupos parlamentarios	No / No / No	Designación	Parlamento	Preside Presidente de Suprema Corte
Propuestas de grupos parlamentarios	Sí / No / Sí	Mayoría calificada de presentes	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados

Continuación.

País	Nombre del órgano electoral	Ubicación con relación al Estado	Número de integrantes del órgano electoral	Duración en cargo	Reelección
Namibia	Comisión Electoral	Órgano autónomo	5	5 años	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Poder Electoral	7	1 años	Sí
Nigeria	Comisión Nacional Electoral Independiente	Órgano autónomo	13	5 años	No
Pakistán	Comisión de Elecciones	Órgano autónomo	5	3 años	No
Panamá	Tribunal Electoral	Órgano autónomo	3	10 años	Sí
Paraguay	Tribunal Supremo de Justicia Electoral	Poder Judicial	3	Inamovibles mientras guarden buena conducta	No aplica
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Órgano autónomo	5	4 años	Sí
Reino Unido	Comisión Electoral	Poder Legislativo	5-9	10 años	Sí
República Dominicana	Junta Central Electoral	Órgano autónomo	5	4 años	No

Continuación.

Nominación	Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Umbral para seleccionar integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de presidente del órgano electoral
Propuestas de comisión especial (presidente de Corte Suprema; abogado notable; representante de ombudsman)	No / No / No	Designación	Presidente	Presidente
Listas propuestas por presidente y diputados	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes	Asamblea Nacional	Pleno de Consejo Supremo Electoral
No aplica	No / No / No	Designación	Presidente, con anuencia de Senado	Presidente, con anuencia de Senado
Propuestas de primer ministro en consulta con líder de oposición	Sí / No / Sí	Designación	Presidente	Presidente
Propuestas de miembros de entidad seleccionadora	No / No / No	Designación	Presidente (1); Congreso (1); Corte Suprema (1)	Pleno de Tribunal Electoral
De entre miembros de magistratura	No / No / No	Designación	Corte Suprema de Justicia	Pleno de Tribunal Supremo Electoral
De entre magistrados activos o jubilados / de entre fiscales activos o jubilados / de entre sus miembros / de entre sus exdecanos / de entre sus exdecanos	No / No / No	Designación / Mayoría simple de integrantes de cada entidad seleccionadora	Corte Suprema de Justicia (1); Junta de Fiscales Supremos (1); Colegio de Abogados de Lima (1); Decanos de facultades de Derecho de universidades públicas (1); Decanos de facultades de Derecho de universidades privadas (1)	Pleno de Corte Suprema de Justicia
Propuestas de líderes grupos parlamentarios	No / No / No	Designación	La reina, con anuencia de Parlamento	La reina, con anuencia de Parlamento
Propuestas de grupos parlamentarios	No / No / No	Mayoría calificada de presentes	Senado	Pleno de Junta Central Electoral

Continuación.

País	Nombre del órgano electoral	Ubicación con relación al Estado	Número de integrantes del órgano electoral	Duración en cargo	Reelección
Rusia	Comisión Central de Elecciones	Órgano autónomo	15	4 años	No
Sudáfrica	Comisión Electoral Independiente	Órgano autónomo	5	7 años	Sí
Uruguay	Corte Electoral	Órgano autónomo	9	Indefinido	Sí

Ubicación de la autoridad electoral con respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

De las 34 democracias consideradas en la muestra, 25 cuentan con órganos electorales autónomos; es decir, independientes de los poderes del Estado. Éstas incluyen a las 4 africanas (Botsuana, Namibia, Nigeria y Sudáfrica), las 4 asiáticas (Corea del Sur, India, Filipinas y Pakistán), 2 anglosajonas (Australia y Canadá), 4 europeas (Croacia, España, Francia y Rusia) y 11 latinoamericanas (Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). Si a éstas sumamos las 4 con Poder Electoral independiente (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), 29 de las 34 democracias consideradas en la muestra cuentan con órganos autónomos. En este sentido, la ubicación del órgano electoral mexicano (IFE) con respecto al Estado es la misma que la de la mayoría.

Cabe destacar que en 3 democracias latinoamericanas (Argentina, Brasil y Paraguay) el órgano electoral es parte del Poder Judicial, en 2

Continuación.

Nominación	Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Umbral para seleccionar integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de integrantes del órgano electoral	Entidad seleccionadora de presidente del órgano electoral
No aplica	No / No / No	Designación	Presidente (5); Duma (diputados) (5); Senado (5)	Pleno de Comisión Central de Elecciones
Propuestas de grupos parlamentarios a recomendación de panel (presidente Corte Constitucional; 5 representantes Comisión derechos humanos; Representante Comisión igualdad de género; representante Protectorado Público	No / No / No	Designación	Presidente	Presidente
Grupos parlamentarios	No / No / No	Mayoría calificada de integrantes / doble voto simultáneo	Asamblea General (5); partidos (4)	Pleno de Corte Electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones, leyes y reglamentos vigentes en junio de 2013.

del Poder Legislativo (Israel y Reino Unido) y en 1 del Poder Ejecutivo (Estados Unidos). Algunos casos excluidos de la muestra, pero relevantes por su larga tradición democrática —y porque el órgano electoral es parte del ministerio del interior—, son: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza. El cuadro 2 esquematiza y resume estos datos.

Cuadro 2. Ubicación de órganos electorales con respecto a poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Órgano autónomo	Poder Electoral ^A	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial
Australia	Bolivia	Israel	Estados Unidos	Argentina
Botsuana	Ecuador	Reino Unido	--	Brasil
Canadá	Nicaragua	--	--	Paraguay
Chile	Venezuela	--	--	--
Colombia	--	--	--	--
Corea del Sur	--	--	--	--
Costa Rica	--	--	--	--

Continuación.

Órgano autónomo	Poder Electoral ^A	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial
Croacia	--	--	--	--
El Salvador	--	--	--	--
España	--	--	--	--
Filipinas	--	--	--	--
Francia	--	--	--	--
Guatemala	--	--	--	--
Honduras	--	--	--	--
India	--	--	--	--
México	--	--	--	--
Namibia	--	--	--	--
Nigeria	--	--	--	--
Pakistán	--	--	--	--
Panamá	--	--	--	--
Perú	--	--	--	--
R. Dominicana	--	--	--	--
Rusia	--	--	--	--
Sudáfrica	--	--	--	--
Uruguay	--	--	--	--

^A Aunque el Poder Electoral aparece por separado, los órganos electorales ubicados dentro de éste son autónomos con respecto a los tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones y leyes electorales vigentes en junio de 2013.

Número de integrantes del órgano electoral

Existen dos tipos de autoridades electorales: las encargadas de organizar elecciones (administrativas) y las que resuelven litigios (jurisdiccionales). Aunque en el caso de México éstas están separadas (el IFE organiza las elecciones y el TEPJF resuelve litigios), en muchos casos son parte del mismo órgano.

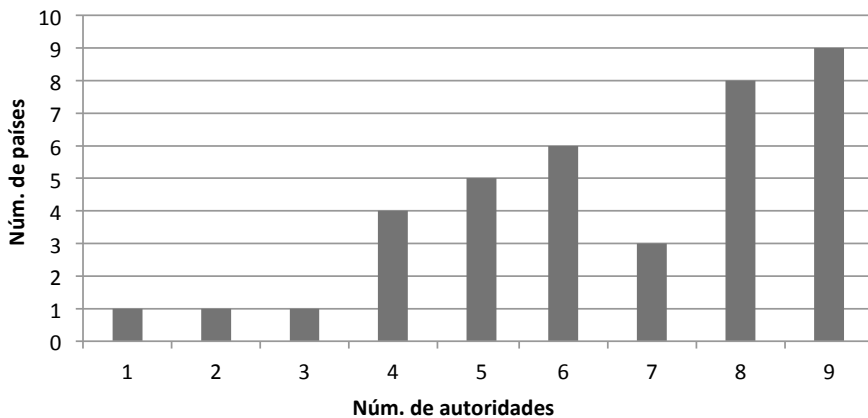
Este análisis se refiere al número de integrantes del máximo órgano directivo del órgano electoral administrativo. Cuando las funciones administrativas y jurídicas recaen en un mismo órgano, este número se refiere al máximo órgano directivo del órgano electoral que combina

funciones administrativas y jurisdiccionales. En el caso de México, por ejemplo, se refiere al número de consejeros electorales que integran al Consejo General del IFE.

De los 34 órganos electorales considerados en la muestra, 2 son unipersonales; es decir, son conformados por un solo integrante (Canadá y Chile), 7 por 3 integrantes (Argentina, Australia, Costa Rica, Honduras, India, Panamá y Paraguay), 11 por 5 integrantes (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Namibia, Pakistán, Panamá, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Sudáfrica y Venezuela), 1 por 6 integrantes (Estados Unidos), 5 por 7 integrantes (Bolivia, Botsuana, Brasil, Filipinas y Nicaragua), 6 por 9 integrantes (Colombia, Corea del Sur, Croacia, Francia, México y Uruguay), 2 por 13 integrantes (España y Nigeria), 1 por 15 integrantes (Rusia) y 1 por 31 integrantes (Israel). Vale la pena destacar que el organismo electoral costarricense es conformado por 3 integrantes de manera permanente y por 5 durante procesos electorales.

En promedio, los órganos electorales son conformados por 7 integrantes (si se excluyen el caso israelí, el promedio desciende a 6.3). Además, la mediana y la moda son 5 integrantes, el máximo son 31 y el mínimo es 1. Tomando estos datos en cuenta, con 9 integrantes, México se ubica 2 por encima del promedio y 4 por encima de la mediana. La gráfica 1 ilustra y resume estos datos.

Gráfica 1. Integrantes del órgano directivo electoral, 34 democracias



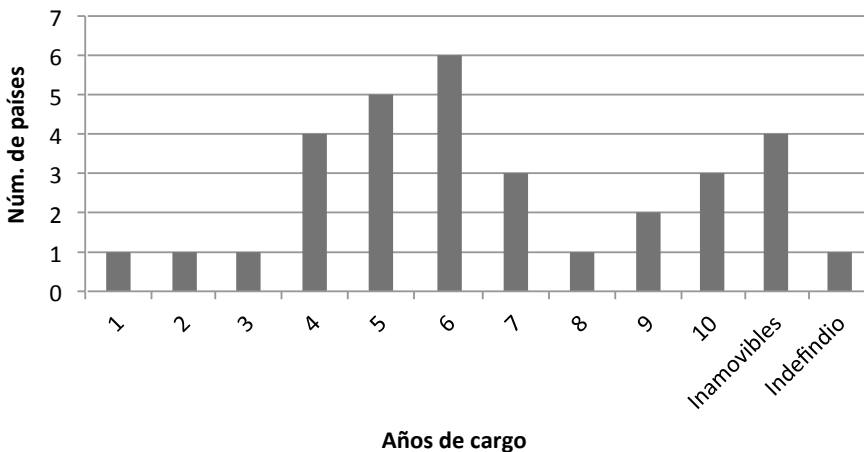
Promedio = 7; Mediana = 5; Moda = 5; Máximo = 31; Mínimo = 1; México = 9

Fuente: Elaboración propia.

Duración del periodo

En México, los consejeros electorales son designados para un periodo de 9 años, mientras que el del consejero presidente es de 6, con derecho a reelección. De los 34 órganos electorales considerados en la muestra, en 4 el cargo es vitalicio (Argentina, Canadá, Chile y Paraguay), en 2 dura lo equivalente a una legislatura (España e Israel), en 1 dura un año (Nicaragua), en 1 dura 3 años (Pakistán), en 5 dura 5 años (Australia, El Salvador, Honduras, Namibia y Nigeria), en 6 dura 6 años (Bolivia, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala e India), en 3 dura 7 años (Filipinas, Sudáfrica y Venezuela), en 1 dura 8 años (Croacia), en 2 dura 9 años (Francia y México), en 3 dura 10 años (Botsuana, Panamá y Reino Unido) y en 1 su duración es indefinida (Uruguay).

Gráfica 2. Duración del cargo de autoridades electorales, 34 democracias



Promedio = 5,3; Mediana = 6; Moda = 6; Máximo = vitalicio; Mínimo = 1; México = 9

Fuente: Elaboración propia.

Excluyendo los 4 casos con cargos vitalicios y aquél con duración indefinida (Uruguay), el periodo de las autoridades electorales dura, en promedio, 5.3 años. Además, la media y la moda son 6 años, el máximo es vitalicio y el mínimo es 1 año. Tomando estos datos en cuenta, con 9 años en el cargo, el periodo de las autoridades electorales mexicanas

dura casi 4 años más que el promedio de las 34 democracias analizadas y casi 3 más que la mediana. La gráfica 2 ilustra y resume estos datos.

Reelección

De los 34 órganos electorales considerados en la muestra, en 10 las autoridades pueden ser reelectas en una ocasión (Brasil, Costa Rica, Honduras, Namibia, Nicaragua, Panamá, Perú, Reino Unido, Sudáfrica y Uruguay), en 21 no pueden ser reelectas (Australia, Bolivia, Botsuana, Chile, Colombia, Corea del Sur, Croacia, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, India, Israel, México, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Rusia, y Venezuela) y en 4 no se utiliza la reelección porque el cargo es vitalicio (Argentina, Canadá, Francia y Paraguay). En el caso de México, por ejemplo, a partir de 2008 sólo el consejero presidente puede optar por un segundo periodo.

Por lo tanto, la mayoría de las autoridades electorales son electas para un solo periodo en el cargo. En este sentido, México es la excepción, ya que no permite la reelección de consejeros electorales pero sí del consejero presidente. Tomando estos datos en cuenta, las autoridades electorales mexicanas se agrupan con la mayoría de los casos en la muestra; sin embargo, México es el único país donde la regla se aplica parcialmente y dependiendo de la investidura. El cuadro 3 esquematiza y resume estos datos.

Cuadro 3. Reelección de autoridades electorales

Reelección	No reelección	Reelección sólo de consejero presidente
Brasil	Australia	México
Costa Rica	Bolivia	--
Honduras	Botsuana	--
Namibia	Chile	--
Nicaragua	Colombia	--
Panamá	Corea del Sur	--
Perú	Croacia	--
Reino Unido	Ecuador	--
Sudáfrica	El Salvador	--
Uruguay	España	--

Continuación.

Reelección	No reelección	Reelección sólo de consejero presidente
--	Estados Unidos	--
--	India	--
--	Israel	--
--	Nigeria	--
--	Pakistán	--
--	República Dominicana	--
--	Rusia	--
--	Venezuela	--

Fuente: Elaboración propia.

Mecanismo de nominación

Se identificaron 8 mecanismos:

- 1) Propuestas del Poder Judicial.
- 2) Propuestas del Poder Legislativo.
- 3) Propuestas del Poder Ejecutivo.
- 4) Propuestas ciudadanas.
- 5) Propuestas de los poderes Judicial y Legislativo.
- 6) Propuestas de los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- 7) Propuestas de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo.
- 8) Comisión plural con representantes de poderes y organismos autónomos.

De las 34 democracias consideradas en la muestra, en 14 el Poder Legislativo es responsable de nominar candidatos a autoridad electoral (Bolivia, Botsuana, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Filipinas, Honduras, Israel, México, Pakistán, Reino Unido, República Dominicana y Uruguay). En este sentido, México también se encuentra entre la pluralidad de los 34 casos considerados. Ahora bien, con nueve países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Croacia, España, Namibia, Paraguay, Perú y Rusia), las propuestas del Poder Judicial son el segundo mecanismo más común para nominar candidatos a autoridad electoral.

El resto de los mecanismos se establecen en uno, dos o tres países. En Ecuador y Guatemala la nominación se hace por medio de propuestas ciudadanas, en El Salvador proponen los poderes Judicial y Legislativo, en Estados Unidos, India y Nigeria sólo propone el titular del Ejecutivo, en Nicaragua proponen el titular del Ejecutivo y los integrantes del Legislativo, y en Panamá proponen el titular del Ejecutivo y los integrantes del Legislativo y Judicial.

Por último, en Sudáfrica y Venezuela las propuestas son responsabilidad de comisiones plurales. Mientras que la sudafricana incluye al presidente de la Corte Constitucional y a representantes de la Comisión de Derechos Humanos, de la Comisión de Igualdad y Género y del Protectorado Público, la venezolana incluye a representantes de la sociedad civil, de las facultades de ciencias jurídicas y políticas y del Poder Ciudadano. El cuadro 4 esquematiza y resume los datos.

Cuadro 4. Entidad que nombra candidatos a autoridad electoral

Judicial	Ejecutivo	Legislativo	Ciudadanos	Judicial/ Legislativo	Ejecutivo/ Legislativo	Ejecutivo/ Legislativo/ Judicial	Comisión plural
Argentina	EU	Bolivia	Ecuador	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Sudáfrica
Brasil	India	Botsuana	Guatemala	--	--	--	Venezuela
Costa Rica	Nigeria	Canadá	--	--	--	--	--
Croacia	--	Chile	--	--	--	--	--
España	--	Corea del Sur	--	--	--	--	--
Namibia	--	Filipinas	--	--	--	--	--
Paraguay	--	Honduras	--	--	--	--	--
Perú	--	Israel	--	--	--	--	--
--	--	México	--	--	--	--	--
--	--	Pakistán	--	--	--	--	--
--	--	Reino Unido	--	--	--	--	--
--	--	República Dominicana	--	--	--	--	--
--	--	Uruguay	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos de constituciones y leyes electorales.

Convocatorias, exámenes y audiencias públicas

De las 34 democracias consideradas en la muestra, en 31 no se usan convocatorias, exámenes o audiencias públicas para seleccionar a las autoridades electorales. De hecho, sólo en seis se cuenta con alguno de estos mecanismos de control y transparencia.

El caso más completo es Ecuador, donde la Constitución prescribe el lanzamiento de convocatorias, la aplicación de exámenes de conocimientos y la celebración de audiencias públicas. El segundo más completo es Pakistán, donde la ley incluye tanto el lanzamiento de convocatorias como la celebración de audiencias públicas. Por último, tanto en Bolivia como en México únicamente existen convocatorias.

Umbral de selección

El umbral de selección se refiere a la designación directa o al número de votos necesarios para seleccionar a las autoridades electorales. En el caso de México, por ejemplo, el umbral es la mayoría calificada de los diputados presentes al momento de la votación. En el caso de Estados Unidos, por otra parte, las autoridades electorales son designadas directamente por el titular del Ejecutivo.

De las 34 democracias consideradas en la muestra, en 17 las autoridades electorales son designadas exclusivamente por la entidad seleccionadora; es decir, por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Israel, Namibia, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Reino Unido, Rusia y Sudáfrica). La designación se usa en 5 países más (Bolivia, Brasil, Corea del Sur, Croacia y Perú), pero en paralelo a un segundo umbral de selección: mayoría calificada de los legisladores presentes al momento de la votación (Bolivia); mayoría calificada de los legisladores integrantes del Legislativo (Corea del Sur); o mayoría simple de los integrantes de un órgano del Poder Judicial (Brasil, Croacia y Perú).

También destaca que en 6 casos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela) el único umbral de selección es la

mayoría calificada de los *integrantes* de la entidad seleccionadora, mientras que en México y República Dominicana el único umbral de selección es la mayoría calificada de los miembros *presentes* de la entidad seleccionadora. Es decir, el umbral mexicano es una excepción, al menos entre las 34 democracias consideradas en la muestra.

Otro umbral identificado es la votación por representación proporcional de los integrantes de la entidad seleccionadora (D'Hondt en Colombia y doble votación simultánea en Uruguay). Este umbral institucionaliza algo que de facto ocurre en México y en muchos países donde se requiere la mayoría calificada de los miembros integrantes de la entidad seleccionadora o de los miembros presentes al momento de la votación: la repartición más o menos proporcional de las vacantes entre los principales grupos parlamentarios o fuerzas políticas.

Por último, en Ecuador y España se identifican 2 nuevos umbrales. Mientras que en Ecuador las autoridades electorales son seleccionadas dependiendo de su puntuación en exámenes de conocimientos (las puntuaciones más altas quedan seleccionadas), en España 8 son seleccionadas por insaculación y 5 por Decreto Real.

Entidad seleccionadora

La entidad seleccionadora se refiere al poder del Estado encargado de seleccionar o elegir a las autoridades electorales. En algunos casos la entidad seleccionadora es una combinación de dos o más poderes.

De las 34 democracias consideradas en la muestra, en 9, el titular del Ejecutivo (en solitario o con anuencia del Legislativo) es responsable de seleccionar a las autoridades electorales (Argentina, Chile, Estados Unidos, Filipinas, India, Namibia, Nigeria, Pakistán y Sudáfrica), mientras que en 2 (con sistemas parlamentarios) es responsabilidad del jefe de Estado (Australia y Reino Unido), con los que se completan 11. Además, en 4 la responsabilidad recae en el Poder Judicial (Botsuana, Costa Rica, Paraguay y Perú), al tiempo que en 11 recae en el Legislativo (Canadá, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Es decir, en 26 de los 34 países la responsabilidad de seleccionar a las autoridades electorales recae en un solo poder, siendo el Legislativo el

más común, seguido por el Ejecutivo y el Judicial. En este sentido, México se ubica con la pluralidad de los países en la muestra, delegando al Legislativo la responsabilidad de seleccionar a las autoridades electorales.

Cabe mencionar que en 9 casos las autoridades electorales son seleccionadas por 2 o más poderes por medio de un sistema de cuotas detallado en la Constitución o en las leyes electorales. El primer conjunto de países dentro de esta categoría incluye a Bolivia, Francia y Rusia, donde las autoridades electorales son seleccionadas por cuotas distribuidas entre el titular del Ejecutivo y los integrantes del Legislativo. En Bolivia, el presidente selecciona a 1 autoridad electoral y los integrantes de la Asamblea Legislativa a 6. En Francia, el presidente, el presidente del Senado y el presidente de la Asamblea Nacional, respectivamente, seleccionan a 3 autoridades. Por último, en Rusia, el presidente, los integrantes de la Duma y los integrantes del Senado, respectivamente, seleccionan a 5.

El segundo conjunto de países donde las autoridades electorales son seleccionadas por cuotas incluye a Brasil, Croacia, España, Corea del Sur y Panamá. En Brasil las cuotas se reparten entre el presidente y los integrantes del Judicial (2 para el presidente, 3 para el Supremo Tribunal Federal y 2 para el Tribunal Supremo de Justicia). En Croacia y España la responsabilidad recae en los poderes Legislativo y Judicial: mientras que en Croacia 2 vacantes corresponden a los integrantes de la Suprema Corte y 6 a los del Legislativo, en España 8 corresponden a los integrantes del Consejo General del Poder Judicial y 5 a los del Legislativo. Por último, Corea del Sur y Panamá cuentan con cuotas para los tres poderes del Estado. En Corea del Sur 3 vacantes son para el presidente, 3 para los integrantes de la Asamblea Nacional y 3 para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia. En Panamá 1 vacante es para el presidente, otra para los integrantes del Congreso y otra para los integrantes de la Corte Suprema. El cuadro 5 esquematiza y resume los datos.

Cuadro 5. Selección de autoridades electorales, entidades subnacionales

Poder Electoral	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Legislativo + Judicial	Legislativo + Ejecutivo	Ejecutivo + Judicial	Legislativo + Ejecutivo + Judicial
Ecuador	Canadá	Argentina	Botsuana	Croacia	Bolivia	Brasil	Corea del Sur
--	Colombia	Chile	Costa Rica	España	Francia	--	Panamá
--	El Salvador	Estados Unidos	Paraguay	--	Rusia	--	--
--	Guatemala	Filipinas	Perú	--	--	--	--
--	Honduras	India	--	--	--	--	--
--	Israel	Namibia	--	--	--	--	--
--	México	Nigeria	--	--	--	--	--
--	Nicaragua	Pakistán	--	--	--	--	--
--	República Dominicana	Sudáfrica	--	--	--	--	--
--	Uruguay	Australia	--	--	--	--	--
--	Venezuela	Reino Unido	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones y leyes electorales.

Ecuador es el último caso destacable, ya que la entidad seleccionadora es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, perteneciente al Poder Electoral. Es decir, de los 4 países con Poder Electoral (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), sólo en 1 la entidad seleccionadora pertenece a éste.

Entidad seleccionadora del presidente del órgano electoral

La entidad seleccionadora del presidente del órgano electoral se refiere a la institución o poder del Estado encargado de seleccionar al presidente de su máximo órgano directivo. En México, por ejemplo, la entidad seleccionadora del consejero presidente es la Cámara de Diputados, también encargada de seleccionar al resto de los consejeros electorales.

De las 34 democracias consideradas en la muestra, en 15 el presidente del órgano electoral es seleccionado por el pleno de su máximo

órgano directivo (Bolivia, Brasil, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Rusia, Uruguay y Venezuela); es decir, por las propias autoridades electorales. Sin embargo, en 18, incluyendo a México, el presidente es seleccionado por alguna de las entidades seleccionadoras del resto de las autoridades electorales (Argentina, Australia, Botsuana, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, España, Filipinas, Francia, India, México, Namibia, Nigeria, Pakistán, Perú, Reino Unido y Sudáfrica). Por último, mientras en Israel el órgano electoral es presidido por el presidente de la Suprema Corte, en Estados Unidos la presidencia es rotativa entre las autoridades que conforman al máximo órgano directivo.

Tendencias

Primero, las trayectorias constitucionales y la cercanía política entre países parecen incidir en la ubicación de los órganos electorales con relación a los poderes del Estado. Una explicación plausible sería que, al momento de definir la ubicación, los legisladores privilegian las experiencias de naciones cercanas política e históricamente.

Segundo, el número efectivo de partidos en el Legislativo, sobre todo en el caso de los órganos electorales autónomos, parece incidir en el número de integrantes de la autoridad electoral. Una explicación plausible sería que los principales partidos en las entidades nominadoras, sobre todo en el Legislativo, acuerdan un número que permita a todos incidir en la selección de al menos un candidato.

Tercero, la causa de la diferencia en la duración del cargo de las autoridades electorales parece mucho más clara que las dos anteriores. Una explicación plausible sería que está directamente relacionada con la duración del cargo de los legisladores y el titular del Ejecutivo.

Cuarto, México es de los pocos países (acaso el único) donde la reelección de autoridades electorales se aplica de manera parcial y dependiendo de la investidura de cada autoridad. Sin embargo, México se encuentra entre la amplia mayoría que delega a un poder del Estado la responsabilidad de seleccionar a las autoridades electorales. Las cuotas existen en una pequeña minoría y sólo en Ecuador existe una entidad seleccionadora formalmente independiente de los poderes del

Estado, aunque sin garantía de que el poder ciudadano no sea capturado por el Ejecutivo.

Quinto, lo más común en el ámbito internacional es que, como en México, los candidatos a autoridades electorales sean nominados directa o indirectamente por los partidos en el Legislativo. En contraste, el lanzamiento de convocatorias (como en México), la aplicación de exámenes y la celebración de audiencias públicas son la excepción, no la regla.

Por último, la designación, no la votación por mayoría calificada, como en México, es el mecanismo más común para seleccionar autoridades electorales en el ámbito internacional. Aunque esta tendencia va en contra de la transparencia, sirve para limitar la exposición de los candidatos a los jaloneos típicos de las negociaciones políticas.

Selección de autoridades electorales en el ámbito estatal mexicano

Se consideraron 11 dimensiones para describir el proceso de selección de autoridades electorales en el ámbito estatal mexicano:

- 1) Número de autoridades electorales.
- 2) Duración del cargo.
- 3) Reelección.
- 4) Mecanismo de nominación.
- 5) Entidad seleccionadora.
- 6) Si se contemplan convocatorias, exámenes o audiencias públicas.
- 7) Tipo de votación.
- 8) Umbral de selección.
- 9) Insaculación ante desacuerdo.
- 10) Renovación escalonada.
- 11) Entidad seleccionadora del consejero presidente.

No se consideró la ubicación del órgano electoral con respecto a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial porque todos son órganos autónomos, independientes operativas y financieramente de esos poderes. El cuadro 6 presenta la variación de estas dimensiones a escala federal y en las 32 entidades de México.

Cuadro 6. Dimensiones de selección de autoridades electorales en el ámbito estatal mexicano

Entidad federativa	Nombre del órgano electoral	Número de consejeros electorales	Duración en cargo	Reelección	Nominación
Federal	Instituto Federal Electoral	9	6 años consejero presidente; 9 años consejeros electorales	Sólo consejero presidente	Propuestas de grupos parlamentarios
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral	5	3 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7	3 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral	5	6 años	No	Listas de 5 por grupo parlamentario; comisión especial elabora lista de 10 de entre propuestas
Campeche	Instituto Electoral del Estado	7	6 años consejero presidente; 7 años consejeros electorales	Sólo consejero presidente	Propuestas de grupos parlamentarios
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7	7 años	Sí	Dictamen de comisión legislativa
Colima	Instituto Electoral del Estado	7	7 años	No	Listas de hasta 9 por grupo parlamentario
Chiapas	Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana	5	7 años	Sí	Listas de 5 por grupo parlamentario
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral	7	6 años	No	Propuestas de grupos parlamentarios
Distrito Federal	Instituto Electoral	7	7 años	No	Propuestas de grupos parlamentarios
Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	5	3 años consejero presidente; 6 años consejeros electorales	Sólo consejero presidente	Propuestas de grupos parlamentarios

Continuación.

Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Entidad seleccionadora	Umbral de selección	Tipo de votación	Insaculación ante desacuerdo	Entidad seleccionadora del consejero presidente	Renovación escalonada
Sí / No / Sí	Cámara de Diputados	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Cámara de Diputados	Sí
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	Sí, tras primera votación sin acuerdo	Consejo General	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Consejo General	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Listas (de grupos parlamentarios)	Sí, tras segunda votación sin acuerdo	Congreso local	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Congreso local	Sí
Sí / Sí / Sí	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Listas (de grupos parlamentarios)	No	Consejo General	Sí
Sí / Sí / Sí	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	Sí, tras segunda votación sin acuerdo	Consejo General	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Dictamen	No	Consejo General	Sí
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	Sí, tras segunda votación sin acuerdo	Congreso local	Sí
No / No / No	Asamblea Legislativa	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Consejo General	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Listas (ternas de grupos parlamentarios)	Sí, tras segunda votación sin acuerdo	Consejo General	Sí

Continuación.

Entidad federativa	Nombre del órgano electoral	Número de consejeros electorales	Duración en cargo	Reelección	Nominación
Estado de México	Instituto Electoral del Estado	7	4 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado	5	4 años	Sí	3 propuestas de mayoría, 1 de primera minoría, 1 de otros grupos
Guerrero	Instituto Electoral del Estado	7	4 años	Sí	Listas de hasta 9 por grupo parlamentario; consensuados pasan a votación
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral	7	6 años	No	Listas de 10 por grupo parlamentario; consensuados pasan a votación
Jalisco	Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado	7	3 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Michoacán	Instituto Electoral	5	6 años	No	Dictamen de comisión legislativa
Morelos	Instituto Estatal Electoral	5	4 años	Sí	Listas de 5 por grupo parlamentario
Nayarit	Instituto Estatal Electoral	5	3 años	Sí	Se define en convocatoria
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral	5	6 años	No	Dictamen de comisión legislativa

Continuación.

Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Entidad seleccionadora	Umbral de selección	Tipo de votación	Insaculación ante desacuerdo	Entidad seleccionadora del consejero presidente	Renovación escalonada
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Mecanismo propuesto por Jucopo	No	Congreso local	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Listas (ternas de grupos parlamentarios)	No	Consejo General	Sí
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Consensuados; listas propuestas por Comisión de Gobierno ante falta de consenso	No	Congreso local	No
Sólo ante falta de consenso / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Consensuados; Comisión Técnica de Selección (externa) ante falta de consenso	Sí, ante consenso en más de 10 candidatos	Consejo General (revocable en cualquier momento por mayoría simple de integrantes)	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Congreso local	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	Sí, tras tercera ronda sin acuerdo	Congreso local	Sí
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva (dictamen de Jucopo para cada vacante)	No	Congreso local	No
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Se define en convocatoria	No	Se define en convocatoria	No
Sí / No / No	Congreso local	Consenso; mayoría calificada de integrantes ante falta de consenso	Sucesiva	Sí, tras segunda ronda sin acuerdo	Comisión estatal	Sí

Continuación.

Entidad federativa	Nombre del órgano electoral	Número de consejeros electorales	Duración en cargo	Reelección	Nominación
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral	7	7 años	Sólo consejero presidente	Dictamen de comisión legislativa
Puebla	Instituto Electoral del Estado	9	6 años	Sí	Dictamen de comisión legislativa
Querétaro	Instituto Electoral	7	7 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Quintana Roo	Instituto Electoral	7	6 años	Sí, por 3 años más	2 propuestas por cada grupo parlamentario
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	9	3 años	Sí	Comisión especial elabora lista de triple de candidatos
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral	7 durante proceso electoral; 3 al terminar proceso	6 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Sonora	Consejo Estatal Electoral	5	6 años	No	Propuestas de grupos parlamentarios
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7	7 años	No	Propuestas de grupos parlamentarios
Tamaulipas	Instituto Electoral	7	3 años	Sí	Dictamen de comisión legislativa
Tlaxcala	Instituto Electoral	7	3 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios
Veracruz	Instituto Electoral	5	9 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios

Continuación.

Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Entidad seleccionadora	Umbral de selección	Tipo de votación	Insaculación ante desacuerdo	Entidad seleccionadora del consejero presidente	Renovación escalonada
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Consejo General	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Consenso; mayoría calificada de presentes ante falta de consenso	Sucesiva	No	Congreso local	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Consejo General	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Consejo General	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Congreso local	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Congreso local	No
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Listas (dictamen de grupos parlamentarios)	No	Consejo General	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Indefinida	No	Congreso local	Sí
Sí / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Listas (dictamen de grupos parlamentarios)	No	Congreso local	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Congreso local	No
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	No	Congreso local	Sí

Continuación.

Entidad federativa	Nombre del órgano electoral	Número de consejeros electorales	Duración en cargo	Reelección	Nominación
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado	5	6 años	Sí	1 candidato por organización ciudadana acreditada
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado	7	4 años	Sí	Propuestas de grupos parlamentarios

Número de consejeros electorales

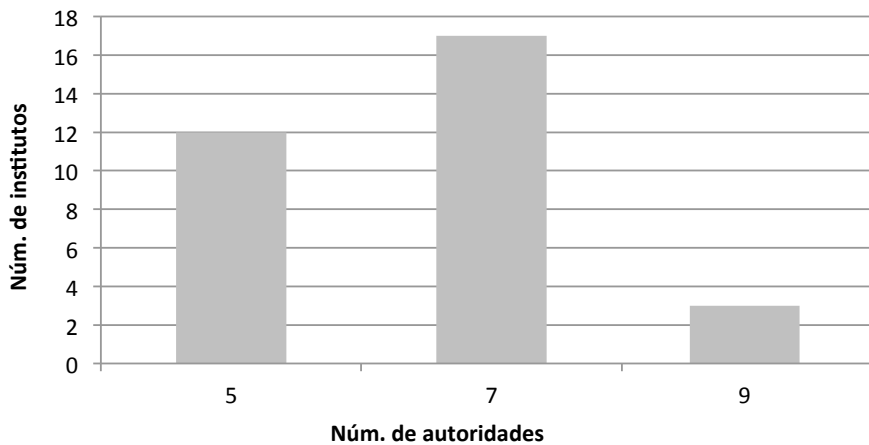
De los 33 institutos que existen en México, 12 son encabezados por 5 consejeros (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Yucatán), 17 por 7 (Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas) y 3 por 9 (IFE, Puebla y Veracruz). El Consejo Estatal Electoral de Sinaloa es el único que registra variación en el número de autoridades que lo integran, con 7 durante el proceso electoral y 3 permanentes.

Continuación.

Convocatoria / exámenes / audiencias públicas	Entidad seleccionadora	Umbral de selección	Tipo de votación	Insaculación ante desacuerdo	Entidad seleccionadora del consejero presidente	Renovación escalonada
Sí / No / No	Organizaciones ciudadanas acreditadas	Mayoría calificada de integrantes	Sucesiva	Opcional, tras primera ronda sin acuerdo	Consejo General	Sí
No / No / No	Congreso local	Mayoría calificada de presentes	Sucesiva	No	Congreso local	No

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones, leyes y reglamentos vigentes en junio de 2013.

Gráfica 3. Número de consejeros electorales estatales



Promedio = 6.4; Mediana = 7; Moda = 7; Máximo = 9; Mínimo = 5; IFE = 9

Fuente: Elaboración propia.

En promedio, los órganos electorales mexicanos son dirigidos por 6.4 consejeros. La mediana y la moda son 7 consejeros, el máximo es 9 y el mínimo 5. Tomando estos datos en cuenta, con 9 consejeros electorales, el IFE se ubica casi 3 por encima del promedio y 2 por encima de la media. La gráfica 3 ilustra y resume estos datos.

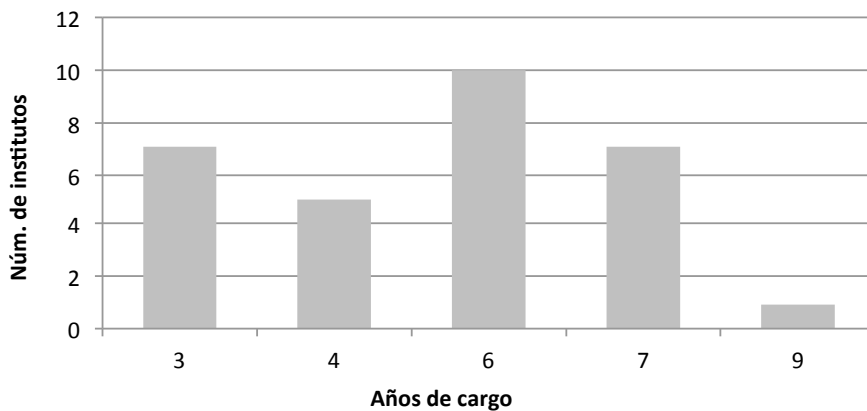
Duración del cargo

De los 33 institutos electorales que existen en México, en 10 la duración del cargo es de 6 años (Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Yucatán), en 7, de 3 años (Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala), en 7, de 7 años (Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca, Querétaro y Tabasco), en 5, de 4 años (Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos y Zacatecas) y en 1, de 9 años (Veracruz).

También destaca que en 3 institutos se registra variación entre la duración del cargo de los consejeros electorales y del consejero presidente. En el IFE, el cargo de presidente dura 6 años y el de los consejeros electorales 9, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango el cargo del consejero presidente dura 3 años y los consejeros electorales seis, y en el Instituto Electoral del Estado de Campeche el cargo del consejero presidente dura 6 años y el de los consejeros electorales, 7.

Excluyendo los 3 casos con variación entre el consejero presidente y los consejeros electorales, el cargo de los consejeros electorales dura en promedio 5.3 años. Además, la mediana y la moda son 6 años, el máximo es 9 y el mínimo es 3. La gráfica 4 ilustra y resume estos datos.

Gráfica 4. Duración del cargo de autoridades electorales en México



Promedio = 5.3; Mediana = 6; Moda = 6; IFE = 9 consejero presidente, 6 consejeros electorales

Fuente: Elaboración propia.

Reelección

De los 33 institutos electorales que existen en México, en 20 el consejero presidente y los consejeros electorales pueden ser reelectos para un segundo periodo y en 9 no pueden ser reelectos. Únicamente en 4 institutos el consejero presidente puede ser reelecto. Por lo tanto, la mayoría de los consejeros electorales en México pueden ser reelectos.

Cuadro 7. Reelección de consejeros electorales en México

Reelección	No reelección	Reelección sólo de consejero presidente
Aguascalientes	Baja California Sur	IFE
Baja California	Colima	Campeche
Coahuila	Chihuahua	Durango
Chiapas	Distrito Federal	Oaxaca
Estado de México	Hidalgo	--
Guanajuato	Michoacán	--
Guerrero	Nuevo León	--
Jalisco	Sonora	--
Morelos	Tabasco	--
Nayarit	--	--
Puebla	--	--
Querétaro	--	--
Quintana Roo	--	--
San Luis Potosí	--	--
Sinaloa	--	--
Tamaulipas	--	--
Tlaxcala	--	--
Veracruz	--	--
Yucatán	--	--
Zacatecas	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Mecanismo de nominación

Se identificaron 9 mecanismos:

- 1) Propuestas de grupos parlamentarios.
- 2) Listas de hasta 5 candidatos por grupo parlamentario.
- 3) Listas de hasta 9 candidatos por grupo parlamentario.
- 4) Listas de hasta 10 candidatos por grupo parlamentario.
- 5) Dictamen de comisión legislativa.
- 6) Cuotas especificadas en la ley.
- 7) Indefinido hasta convocatoria.
- 8) Listas elaboradas por comisión especial con tres veces el número de vacantes.
- 9) Nominación por parte de una organización ciudadana acreditada.

De los 33 institutos electorales que existen en México, en 16 los grupos parlamentarios son responsables de nominar a los candidatos a consejero electoral; en 6 entidades una comisión legislativa es la que nombra. A diferencia del mecanismo anterior (propuestas de los grupos parlamentarios), el dictamen de una comisión legislativa obstaculiza la participación en el proceso de los grupos parlamentarios minoritarios.

Por su parte, en 5 entidades el mecanismo de nominación son listas elaboradas por los legisladores. En Baja California Sur, Chiapas y Morelos se proponen listas de hasta 5 candidatos por grupo parlamentario. En Baja California Sur estas listas pasan a una comisión especial que elabora una lista final de 10 candidatos, mientras que en Chiapas y Morelos las listas no pasan por el filtro de comisiones. Por su parte, en Guerrero e Hidalgo se proponen listas de hasta 9 y 10 candidatos, respectivamente. En ambos casos los consensuados pasan a votación.

Destaca que en Guanajuato y Quintana Roo la ley electoral especifica cuotas para los grupos parlamentarios. En Guanajuato 3 candidaturas son definidas por el grupo parlamentario con mayoría, 1 por el de primera minoría y 1 por los demás grupos. En Quintana Roo, por su parte, a cada grupo parlamentario le corresponde la definición de 2 candidaturas.

Los tres casos restantes son San Luis Potosí, Yucatán y Nayarit. En San Luis Potosí las nominaciones son responsabilidad de una comisión especial de legisladores que elabora una lista con hasta el triple de vacantes, en Yucatán son responsabilidad de organizaciones ciudadanas acreditadas ante el Congreso local (una candidatura por organización) y en Nayarit el mecanismo se define hasta la convocatoria. El cuadro 8 esquematiza y resume los datos.

Cuadro 8. Entidad que nombra candidatos a consejero electoral

Propuestas de grupos parlamentarios	Listas de grupos parlamentarios	Dictamen de comisión legislativa	Cuotas detalladas en ley	Comisión especial	Organizaciones ciudadanas	En convocatoria
IFE	Baja California Sur (5)	Coahuila	Guanajuato	San Luis Potosí	Yucatán	Nayarit
Aguascalientes	Colima (9)	Michoacán	Quintana Roo	--	--	--
Baja California	Chiapas (5)	Nuevo León	--	--	--	--
Campeche	Guerrero (9)	Oaxaca	--	--	--	--
Chihuahua	Hidalgo (10)	Puebla	--	--	--	--
Distrito Federal	Morelos (5)	Tamaulipas	--	--	--	--
Durango	--	--	--	--	--	--
Edo. de México	--	--	--	--	--	--
Jalisco	--	--	--	--	--	--
Querétaro	--	--	--	--	--	--
Sinaloa	--	--	--	--	--	--
Sonora	--	--	--	--	--	--
Tabasco	--	--	--	--	--	--
Tlaxcala	--	--	--	--	--	--
Veracruz	--	--	--	--	--	--
Zacatecas	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones, leyes y reglamentos vigentes en junio de 2013.

Convocatorias, exámenes y audiencias públicas

Destaca que de los 33 institutos electorales que existen en México, en 15 no se usan convocatorias, exámenes o audiencias públicas para seleccionar a los consejeros (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). Es decir, casi en la mitad no se cuenta con mecanismos de control y transparencia para garantizar el profesionalismo de los candidatos. Sin embargo, en ninguna de estas entidades los códigos y las leyes electorales impiden al Congreso local lanzar convocatorias, aplicar exámenes o realizar audiencias públicas. Por lo tanto, al no estar prohibidos en la ley, en principio, podrían implementarse.

Ahora bien, en 14 casos se realiza una convocatoria (Durango, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán), en 1 se hacen convocatorias y audiencias públicas (IFE) y sólo en 2 se realizan convocatorias, exámenes y audiencias públicas (Coahuila y Colima).

Entidad seleccionadora

En los 33 institutos electorales que existen en México, el Legislativo es responsable de seleccionar a los consejeros.

Umbral de selección y posibilidad de insaculación

El umbral de selección se refiere al número de votos necesarios para seleccionar a los consejeros. De los 33 institutos que existen en México, en 16 se requiere la mayoría calificada de los diputados integrantes del Congreso local (Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), mientras que en 15 se requiere de la mayoría calificada de los diputados *presentes* al momento de la votación (IFE, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). También se destaca que en Guerrero, Hidalgo,

Nuevo León y Puebla el umbral es el consenso, o, ante la falta de consenso, la mayoría calificada de los diputados presentes al momento de la votación.

Por lo tanto, en todos los casos se requiere de alguna modalidad de mayoría calificada, ya sea de los diputados integrantes del Congreso local o de los diputados presentes al momento de la votación.

Por su parte, la insaculación se refiere a la selección al azar de los consejeros electorales. Este mecanismo se usa en Aguascalientes tras una ronda sin acuerdo; en Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango y Nuevo León tras dos rondas sin acuerdo; en Michoacán tras tres rondas sin acuerdo; y en Hidalgo ante el consenso en más de 10 candidatos. En Yucatán la insaculación es opcional tras una ronda sin acuerdo.

Tipo de votación

El tipo de votación se refiere al orden de la votación para elegir a los consejeros electorales. En 19 congresos la votación se realiza de manera sucesiva; es decir, se vota para elegir a cada consejero de forma individual (Cámara de Diputados, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).

En 7 congresos se vota por lista. En 3, las listas son elaboradas por las comisiones legislativas (Chiapas, Sonora y Tamaulipas), y en 5, por los grupos parlamentarios (Baja California Sur, Coahuila, Durango y Guanajuato). Por último, en 2 congresos el tipo de votación no se especifica en la ley (Tabasco y Nayarit) y en 1, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) tiene la responsabilidad de definirlo (Estado de México).

Guerrero, Hidalgo, Puebla y Nuevo León se distinguen de todas las entidades porque no realizan una votación en primera ronda, sino que los consejeros son electos por el consenso de los grupos parlamentarios. En Hidalgo se especifica que, ante la falta de consenso, una Comisión Técnica Independiente, integrada por ciudadanos expertos en materia electoral, queda como encargada de votar a los consejeros. Por su parte, en Guerrero, Nuevo León y Puebla los grupos parlamentarios elaboran y proponen al Pleno una lista de candidatos.

Cuadro 9. Votación para seleccionar a los consejeros electorales estatales

Sucesiva	Listas	Dictamen de comisión	Ternas	Propuesta de Jucopo	Consenso	Indefinido
IFE	Baja California Sur	Chiapas	Durango	Estado de México	Guerrero	Nayarit
Aguascalientes	Coahuila	Sonora	Guanajuato	--	Hidalgo	Tabasco
Baja California	--	Tamaulipas	--	--	Nuevo León	--
Campeche	--	--	--	--	Puebla	--
Colima	--	--	--	--	--	--
Chihuahua	--	--	--	--	--	--
Distrito Federal	--	--	--	--	--	--
Jalisco	--	--	--	--	--	--
Michoacán	--	--	--	--	--	--
Morelos	--	--	--	--	--	--
Oaxaca	--	--	--	--	--	--
Querétaro	--	--	--	--	--	--
Quintana Roo	--	--	--	--	--	--
San Luis Potosí	--	--	--	--	--	--
Sinaloa	--	--	--	--	--	--
Tlaxcala	--	--	--	--	--	--
Veracruz	--	--	--	--	--	--
Yucatán	--	--	--	--	--	--
Zacatecas	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones, leyes y reglamentos vigentes en junio de 2013.

Entidad seleccionadora de consejeros presidentes

De los 33 institutos que existen en México, en 17 el consejero presidente es seleccionado por el Congreso local o la Cámara de Diputados, siguiendo la misma metodología para seleccionar a los demás consejeros (IFE, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México,

Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). En 15 institutos, el consejero presidente es seleccionado por los propios consejeros (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Yucatán). Hidalgo es la única entidad donde el consejero presidente puede ser removido en cualquier momento por el mismo método seguido para su selección: votación de los integrantes del Consejo General.

Renovación escalonada

La renovación escalonada se usa en 18 casos: IFE, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Balance

Primero, no se observa una lógica en el número de consejeros electorales. Ni la extensión territorial ni el peso de la lista nominal parecen determinantes. Suponiendo que la complejidad de la organización electoral fuera un factor clave, no se justifica que los institutos de Puebla y San Luis Potosí, por ejemplo, tengan el mismo número de consejeros que el IFE, al tiempo que los del Estado de México, Veracruz y Oaxaca (3 estados de mayor complejidad electoral) apenas tengan 7.

Segundo, la duración del cargo de los consejeros parece seguir una lógica más clara. Se distinguen dos tendencias: empatar su duración con la del sexenio o legislatura. En los casos en que los consejeros permanecen 4 o 7 años se vislumbra una renovación desempatada con las elecciones locales, quizá para evitar su captura por parte de los gobernadores o del partido con mayoría. El caso de Veracruz es el más incomprensible, ya que los consejeros permanecen 9 años en el cargo, equivalentes a tres legislaturas, o a un sexenio y una legislatura.

Tercero, la reelección de consejeros electorales está permitida en la mayoría de las entidades. Aunque no se vislumbran factores institucionales detrás de la variación, una explicación podría ser el intento de los gobernadores de “capturar” a los consejeros. Acaso por eso, cinco

entidades sin alternancia a escala estatal —y cuyos políticos históricamente se han opuesto a la reelección para cargos de elección popular— permiten la reelección de consejeros electorales (Coahuila, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz).

Cuarto, aunque en esencia todos los candidatos a consejero electoral en México son propuestos directa o indirectamente por los grupos parlamentarios, existe una variación importante en los mecanismos de nominación, al menos en la superficie. Desde las propuestas de los grupos parlamentarios, vagamente definidas, hasta las listas con cuotas específicas, pasando por los dictámenes en comisiones, es probable que esta variación repercute en la capacidad de incidencia de los grupos minoritarios en las negociaciones, y por ende, en su susceptibilidad a ser “mayoritados” por los grupos con mayoría.

Quinto, en casi la mitad de las entidades no se usan convocatorias, exámenes o audiencias públicas. Aun así, México parece ubicarse a la vanguardia en la materia en el ámbito internacional. Lo mismo es cierto en el caso de la renovación escalonada, que sólo se usa en 18 entidades (aunque la renovación escalonada es susceptible a la politización). Es decir, los principales mecanismos disponibles para garantizar el profesionalismo de los consejeros electorales existen en apenas la mitad de las entidades.

Sexto, no deja de sorprender que en Guerrero, Hidalgo, Puebla y Nuevo León no se considere una votación en primera ronda para elegir a los consejeros electorales. Al privilegiar el consenso, los legisladores de estas entidades parecen optar por la negociación a puerta cerrada.

Séptimo, llama la atención que, en 16 entidades, el umbral para elegir a los consejeros sea la mayoría calificada de los legisladores *integrantes* del Congreso local y en 15 sea la mayoría calificada de los legisladores *presentes* al momento de la votación. Valdría la pena revisar las circunstancias de votaciones recientes para saber si los grupos mayoritarios en el segundo conjunto utilizan la regla para excluir a los grupos minoritarios o para formar la mayoría calificada aunque por sí mismos no cuenten con el número necesario de legisladores.

Por último, es notable que en ocho entidades la insaculación esté considerada como método de desempate o selección ante el desacuerdo en primeras rondas. Sin duda, este mecanismo es el más efectivo para aislar el proceso de selección de la influencia de los gobernadores en los congresos.

Conclusiones

El análisis comparativo indica que México es parte de una mayoría de países con órganos electorales autónomos, donde las autoridades electorales son nominadas directa o indirectamente por los partidos en el Legislativo y que delegan en un poder del Estado la responsabilidad de seleccionarlas. Sin embargo, México se encuentra por encima de la media en el número y la duración del cargo de las autoridades electorales: es el único de los 34 casos analizados donde el presidente del órgano electoral puede ser reelecto al tiempo que sus pares no gozan de este derecho, y está entre la minoría que elige a las autoridades por votación de mayoría calificada en el Legislativo.

Fuentes consultadas

- Beltrán del Río, Pascal y Leticia Robles de la Rosa. 2013. "Entrevista con Jesús Zambrano". *Excelsior*, 3 de junio, sección nacional. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/03/902326> (consultada el 2 de julio de 2013).
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral (Ley No. 8765) de Costa Rica. 2009. San José: Tribunal Supremo Electoral.
- Código Electoral de Brasil. 2012. Brasilia: Tribunal Supremo Electoral.
- Código Electoral de Colombia. 1986. Bogotá: Consejo Nacional Electoral.
- Código Electoral de Panamá. 2006. Panamá: Tribunal Electoral.
- Código Electoral de Paraguay. 1996. Asunción: Tribunal Supremo de Justicia Electoral.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado de Colima. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado de México. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado de Michoacán. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral para el Estado de Sonora. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas. 2009. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Código Nacional Electoral de Argentina. 2013. Buenos Aires: Poder Judicial de la Nación y Cámara Nacional Electoral.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Constitución Política de la República de Chile. 2011. Santiago de Chile: Servicio Electoral de la República de Chile.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Campeche. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Chiapas. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Jalisco. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Yucatán. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de Llave. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Decreto Legislativo No. 64 de El Salvador. 1991. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- Enmienda a Ley Electoral 24 de Namibia. 1998. Windhoek, Namibia: Comisión Electoral de Namibia.
- IDEA Internacional. Manual diseño de administraciones electorales. Fundación IDEA Internacional. 2006. Disponible en http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_overview_Spanish_Final_sent_to_print.pdf (consultada el 4 de abril de 2013).
- Legislación Electoral Federal de Canadá. 2007. Ottawa: Jefatura Electoral de Canadá.
- Ley Constitucional de Francia. 2008. París: Consejo Constitucional.
- Ley de Elecciones de Uruguay 2000. Montevideo: Corte Electoral.
- Ley de Elecciones del Knesset. 1969. Jerusalén: Comité Central de Elecciones.
- Ley de Elecciones y Representantes de los Estados de Croacia. 2003. Zagreb: Comisión Estatal de Elecciones.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado del Estado de Baja California. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral de Botsuana. 2010. Gaborone, Botsuana: Comisión Electoral Independiente.
- Ley Electoral de Corea del Sur. 2007. Seúl: Comisión Nacional de Elecciones.

- Ley Electoral de Filipinas. 2007. Manila: Comisión de Elecciones.
- Ley Electoral de India. 1952. Nueva Delhi: Comisión de Elecciones.
- Ley Electoral de la Federación Rusa. 2003. Moscú: Comisión Central de Elecciones.
- Ley Electoral de la Mancomunidad de Australia. 1918. Canberra: Comisión Electoral Australiana.
- Ley Electoral de la República Dominicana. 1997. Santo Domingo: Junta Central Electoral.
- Ley Electoral de los Estados Unidos. 1975. Washington: Comisión Electoral Federal.
- Ley Electoral de Nicaragua. 2000. Managua: Consejo Supremo Electoral.
- Ley Electoral de Nigeria. 2000. Lagos: Comisión Nacional Electoral Independiente.
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Durango. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Ley Electoral del Estado de Tabasco. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ley Electoral del Reino Unido. 2001. Londres: Comisión Electoral.
- Ley Electoral No. 73 de Sudáfrica. 1998. Ciudad del Cabo: Comisión Electoral Independiente.
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y sus Reformas de Honduras. 2009. Tegucigalpa: Tribunal Supremo Electoral.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala. 1985. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Ley Orgánica de Elecciones del Perú. 1997. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ley Orgánica del Poder Electoral de Venezuela. 2008. Caracas: Consejo Nacional Electoral. Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España. 2011. Madrid: Junta Electoral Central.
- Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia de Ecuador. 2012. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Leyes Electorales de Pakistán, vols. I y II. 2002. Islamabad: Comisión de Elecciones.

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012)¹

Arturo Espinosa Silis

Hallazgos principales

- 1) Objetivo de los procedimientos sancionadores. Los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) se crean para evitar y sancionar conductas violatorias de la legislación electoral que pueden poner en riesgo los procesos electorales. Estos procedimientos se adaptan a las circunstancias que se presentan durante cualquier contienda comicial (sobre todo el especial), de manera que su implementación sea efectiva y se eviten, continúen o propaguen conductas indeseables.
- 2) Una función jurisdiccional en una autoridad administrativa. Los procedimientos sancionadores son desahogados y resueltos a manera de juicios, pese a que el Instituto Federal Electoral (IFE) es una autoridad administrativa cuya principal función es la organización de las elecciones federales. Los procesos sancionadores le implican una facultad que es propia de un órgano que imparte justicia, lo cual transforma la función principal del IFE.
- 3) Judicialización de las elecciones. Desde la implementación de los procedimientos especiales sancionadores, se generó un aumento sustancial en la presentación y resolución de quejas durante y fuera

¹ Una versión similar de este capítulo se publicó en el estudio *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*, realizado por Integralia con financiamiento del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). El estudio completo está disponible en www.integralia.com.mx y en www.ceey.org.mx.

de los procesos electorales. Se pasó de 358 procedimientos sancionadores resueltos en la elección del 2000 (entonces sólo existía un tipo de procedimiento: el ordinario) a 1,587 en la de 2012 (ordinarios y especiales). Los partidos políticos son los quejosos en más de 70% de los casos.

- 4) Jurisprudencia del TEPJF. Derivado de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se puede advertir que el carácter sumario del procedimiento especial sancionador se ha visto comprometido, en virtud del cúmulo de formalidades procesales que se exigen para su tramitación y sustanciación —emplazamientos, investigación, desahogo de pruebas, notificaciones—, con lo cual los tiempos originalmente previstos, cinco días, en muchas ocasiones resultan insuficientes a fin de atender los requisitos procedimentales establecidos jurisprudencialmente por el TEPJF.
- 5) Sanciones. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) prevé un catálogo de sanciones que pueden ser impuestas a los partidos políticos, de las cuales la amonestación pública resulta la menos severa y la más rigurosa es la pérdida del registro del partido político. Gran parte de las sanciones impuestas a los partidos son de tipo económico, ya sean multas o reducciones de sus ministraciones que reciben por concepto de financiamiento público. Sin embargo, las sanciones económicas que se imponen a los partidos políticos no son muy elevadas, pues en promedio representan 16% del financiamiento público que reciben.

Introducción

Los procedimientos sancionadores en materia federal electoral, como actualmente se conocen, son relativamente recientes. El procedimiento especial sancionador —del cual, en gran medida, da cuenta este trabajo por ser el que mayor relevancia adquiere en el desarrollo de los procesos electorales— se introdujo al Código Electoral Federal mediante la reforma de enero de 2008, por lo que su empleo en una elección presidencial se hizo en el proceso 2011-2012.

Antecedentes legales del procedimiento sancionador

Orígenes en normatividad (1990-2006)

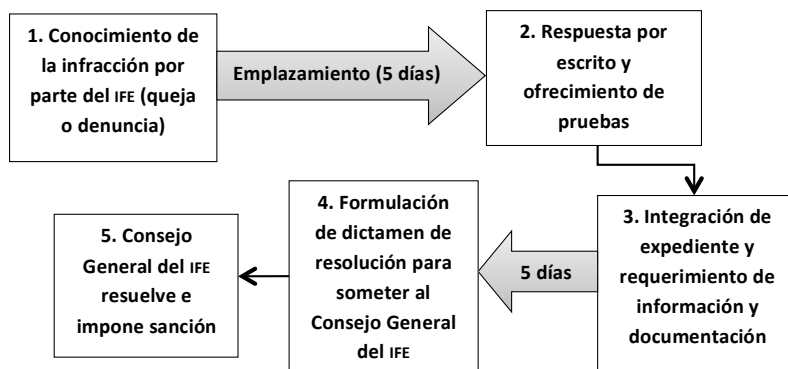
Desde 1990 el Cofipe (DOF 1990) estableció que el IFE conocería de: 1) las infracciones en los casos en que las autoridades no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del propio instituto o por el Tribunal Federal Electoral (Trife), en auxilio de la función electoral; y 2) las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones del Cofipe. Aunque el Código Electoral Federal no estableció el procedimiento para conocer de las infracciones y sancionar las faltas, en aquel entonces las sanciones contemplaban amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de 100 días (Cofipe, artículo 338).

La reforma al Código Electoral de 1996 facultó al Consejo General del IFE para conocer de infracciones e imponer sanciones (DOF 1996). Para ello, se incorporó un título quinto al Libro Quinto del código, denominado “De las faltas administrativas y de las sanciones”, en el que se dispuso que el IFE conocería de las faltas cometidas por los ciudadanos (cuando participan en calidad de observadores electorales), las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, las autoridades federales, estatales y municipales (cuando no proporcionen el apoyo que se les requiera para el desarrollo de la función electoral), los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, y partidos políticos y las agrupaciones políticas. Pero la posibilidad de imponer sanciones se estableció únicamente respecto de: los ciudadanos, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, los funcionarios electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas (Cofipe, artículos 264-72).

Para complementar esta normatividad, en mayo de 1997 el IFE aprobó los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstos en el quinto título del Libro Quinto del Cofipe. Y en diciembre de 2001 aprobó el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de

las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas, también establecidas en el mismo título y mismo libro del Código Electoral Federal. A partir de esta normatividad, el procedimiento se llevaba a cabo de acuerdo con las siguientes etapas:

Figura 1. Etapas del procedimiento administrativo sancionador



Fuente: DOF 2008.

Jurisprudencial del Tribunal Electoral (2007-2012)

El procedimiento sancionador (en 2013 llamado ordinario) con que contaba la legislación electoral de 2006 era bastante limitado en cuanto a sus alcances para prevenir y detener las irregularidades que se presentaban a lo largo del proceso electoral. Más bien era un mecanismo de sanción que castigaba ciertas conductas (pocas en realidad) que se estimaban contrarias a las reglas de la competencia electoral. Desde el punto de vista de su eficacia, uno de sus mayores inconvenientes fue que la tramitación del procedimiento suponía una serie de etapas, formalismos y limitaciones que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda electoral.

El proceso electoral de 2006 planteó campañas con fuerte presencia en radio y televisión. A su vez, la rapidez y amplia cobertura que los mensajes tuvieron en esos medios significó nuevos retos para las autoridades electorales. Los contendientes que se sintieron en desventaja frente a la publicidad en estos medios y que no pudieron responder en

la misma proporción acudieron a las autoridades electorales en busca de medidas para frenar la propaganda, alegando que se volvía inequitativa la contienda.

Por este motivo se implementó por primera vez el llamado —hasta 2013— procedimiento especial sancionador, a partir de lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación 17 del año 2006.² De manera que el origen de este procedimiento está en los promocionales difundidos por la coalición “Alianza por México” (Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México) durante el proceso electoral de 2006, cuando se hacía referencia a Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato presidencial de la coalición “Por el bien de todos” (Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo-Convergencia). Estos promocionales son los mismos que la coalición “Por el bien de todos” solicitó al Consejo General del IFE que retirara con el argumento de que buscaban denostar, desacreditar y descalificar a su candidato presidencial. Sin embargo, la autoridad administrativa electoral negó la solicitud de la coalición, pues estimó que carecía de facultades para ello, debido a que dicha determinación tenía que derivar de la resolución que se tomara en un procedimiento administrativo sancionador y no directamente de un acuerdo del Consejo General.

Al revisar la decisión del instituto, la Sala Superior del TEPJF consideró, en esencia, que, con el fin de validar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por esas razones, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto sería por medio de un procedimiento distinto, aunque análogo, al sancionador previsto en el Cofipe. El nuevo procedimiento debía tener al menos dos características: ser expedito y respetar las formalidades esenciales del mismo.

² Aunque no se le llamó así. El nombre deriva de la reforma constitucional de finales de 2007, que habla de procedimientos expeditos, y de la reforma al Código Electoral Federal de 2008, que lo llama procedimiento especial sancionador.

En esa sentencia, la Sala Superior sostuvo que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes. Por lo tanto, en ejercicio de sus atribuciones y atendiendo al principio depurador del proceso electoral, el IFE se encuentra obligado a instaurar un procedimiento expedito de carácter preventivo, a fin de asegurar el respeto a la legalidad, así como al voto universal, libre, secreto y directo, en caso de que se requiera la reorientación o el rencauzamiento de las actividades de los actores políticos, mediante el ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad administrativa electoral.

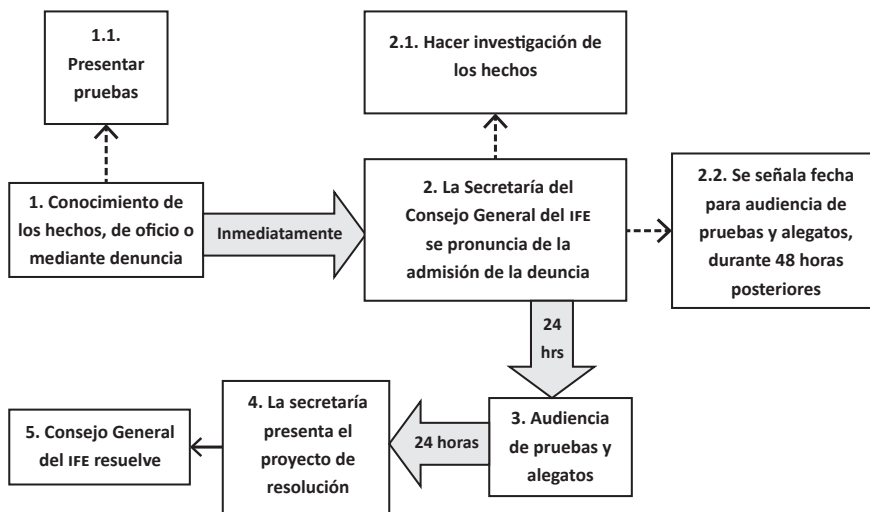
El procedimiento ordenado por el TEPJF se llevaría a cabo en forma análoga al previsto en el artículo 270 del Cofipe entonces vigente. Los pasos del procedimiento (véase figura 2) fueron:

- 1) El Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte (denuncia o solicitud), hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, requerirá que se investiguen hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral federal.
- 2) Recibida la denuncia o solicitud, debe convocarse al Consejo General del IFE para que a la brevedad posible sesione, a efecto de pronunciarse acerca de la admisión de la denuncia o solicitud y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. La audiencia señalada debe realizarse en los cinco días siguientes a la admisión. Se debe notificar, durante las 24 horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo.
- 3) La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, por medio de su secretario ejecutivo.
- 4) La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A

continuación, deberá proveerse de la admisión de las pruebas³ y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes. Los órganos competentes para sustanciar y resolver podrán ordenar, en casos extraordinarios, el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

- 5) En las 24 horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, se debe emitir el proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Consejo General. La resolución que apruebe el consejo debe ejecutarse en forma inmediata, siendo impugnable ante el TEPJF.

Figura 2. Pasos de procedimiento especial sancionador desde 2008



Fuente: DOF 2008.

³ Sólo serán admitidas las siguientes pruebas: a) documentales públicas y privadas; b) técnicas; c) presuncionales, y d) instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

Procedimientos sancionadores tras reforma electoral de 2007

Desde la reforma electoral de 2007 se establecieron dos tipos de procedimientos sancionadores, uno ordinario y otro especial. Cada uno sirve para prevenir o sancionar distintas irregularidades.

El procedimiento ordinario sirve para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción a la legislación electoral, dentro o fuera del proceso electoral, que no implique un riesgo para la contienda por no afectar directamente la equidad de la misma. El procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, pues tiene como objetivo contener, de manera prácticamente inmediata, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda afectar la equidad en la contienda. En este sentido, sus principales objetivos son: 1) evitar la difusión de propaganda contraria a la ley; 2) evitar los actos anticipados de precampaña o campaña; y 3) evitar la intervención de servidores públicos en el proceso.

Los procedimientos administrativos sancionadores se tramitan en forma de juicios, en los que se presenta una denuncia por parte de algún partido político, candidato o ciudadano, o también pueden iniciar de oficio por parte de la autoridad electoral. En este caso, la autoridad electoral, por medio del secretario del Consejo General (o el vocal ejecutivo en el caso de las juntas distritales), realiza toda la tramitación del procedimiento: desde la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes involucradas, la investigación de los hechos y la audiencia, hasta el proyecto de resolución. El Consejo General del IFE y los consejos distritales se encargan de emitir la resolución definitiva en el procedimiento. Todas las resoluciones emitidas pueden ser impugnadas, ya sea ante la junta local (en caso de que una junta distrital haya resuelto) o ante el TEPJF (en caso de que el Consejo General o la propia junta local haya emitido la determinación final).

Siempre que exista la posibilidad de que continúe la irregularidad denunciada, afectando la equidad de la contienda o algún otro principio rector del proceso, se podrá solicitar que se dicten medidas cautelares a fin de que, en tanto se resuelva el procedimiento sancionador, la conducta denunciada se detenga. En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, integrada por tres consejeros electorales, es el

órgano responsable de pronunciarse respecto a la procedencia o no de las medidas cautelares. La resolución que se adopte de las medidas cautelares puede ser impugnada ante el TEPJF. El cuadro 1 enumera los sujetos sancionables por medio de estos dos mecanismos.

Cuadro 1. Sujetos sancionables por procedimientos sancionadores

Partidos políticos
Agrupaciones políticas nacionales
Aspirantes, precandidatos y candidatos
Ciudadanos, personas físicas o morales
Observadores electorales
Autoridades o servidores públicos ^A
Notarios públicos ^A
Extranjeros ^A
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión
Organizaciones sindicales, laborales, patronales o cualquier otra agrupación
Ministros de culto ^A
Asociaciones religiosas ^A

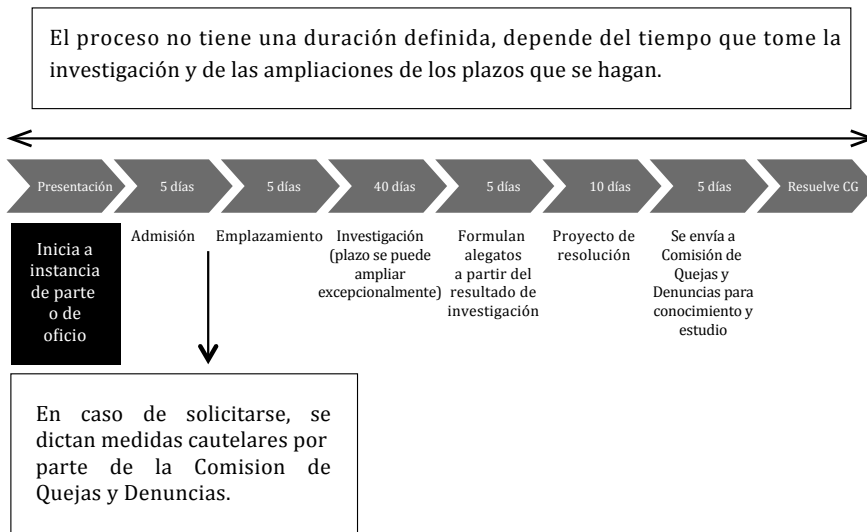
^A La normatividad federal electoral los contempla como sujetos de responsabilidad, pero el IFE no puede imponerles sanciones. En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos, pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, para que en el ámbito de su competencia determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos sucede algo similar. En estos casos la autoridad administrativa electoral sí conoce de los procedimientos. Tramita las quejas o denuncias y las concluye con un pronunciamiento acerca del fondo del asunto. Es decir, valorando los elementos del caso y los argumentos de las partes, los expedientes se concluyen con un pronunciamiento de la legalidad o no de la conducta o propaganda. Sin embargo, no se imponen sanciones. Por lo cual, el pronunciamiento sólo es eficaz para resolver de la suspensión o no de una propaganda.

Fuente: DOF 2008.

Procedimiento ordinario sancionador

El procedimiento ordinario sancionador se divide en dos etapas: tramitación y resolución. Mientras la primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General, la segunda lo es del Consejo General. En este tipo de procedimientos los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales funcionan como órganos auxiliares, sin tener atribuciones para tramitar directamente los procedimientos. La figura 3 ilustra las etapas del procedimiento ordinario sancionador.

Figura 3. Etapas del procedimiento ordinario sancionador



Fuente: Cofipe, artículos 361-6 (DOF 2008).

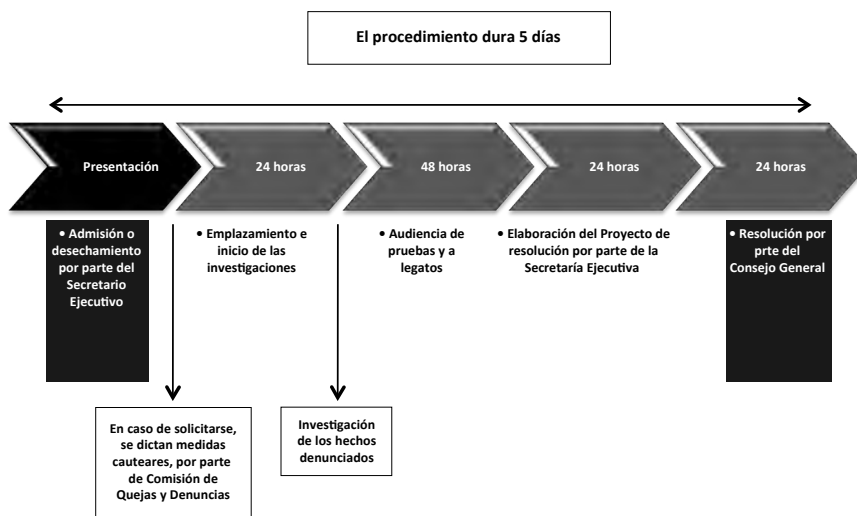
Procedimiento especial sancionador

El procedimiento especial sancionador también se divide en dos etapas: tramitación y resolución. Al igual que en el procedimiento ordinario, la primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General y la segunda lo es del Consejo General. A diferencia del ordinario, en este procedimiento la Comisión de Quejas y Denuncias sólo interviene cuando el quejoso solicita la adopción de medidas cautelares, o bien, cuando la propia secretaría estime pertinente su adopción (véase la figura 4, que ilustra las etapas del procedimiento).

Las principales características del procedimiento especial sancionador son:

- 1) Por regla general, funciona en los procesos electorales para conocer asuntos vinculados con propaganda electoral en radio y televisión, promoción personalizada de servidores públicos, propaganda electoral de partidos políticos o actos anticipados de campaña o precampaña.
- 2) Se trata de un procedimiento sumamente expedito (cinco días), diseñado con el fin de salvaguardar la equidad de la contienda.
- 3) Los requisitos para iniciarlo son menos formales, basta presentar denuncia u oficio.
- 4) Las causas de desechamiento son más genéricas, pues el denunciante tiene que aportar pruebas suficientes que acrediten al menos de manera indiciaria que los hechos denunciados existieron.
- 5) La audiencia se lleva a cabo de manera ininterrumpida, de forma oral, debiéndose levantar constancia de su desarrollo. El denunciante cuenta con 15 minutos para resumir su queja y relacionar sus pruebas; el denunciado tiene 30 minutos para responder a la denuncia y ofrecer sus pruebas. Posteriormente, cada parte cuenta con 15 minutos para alegar lo que a su derecho convenga.
- 6) En el procedimiento especial no se admiten pruebas distintas a la documental y a las técnicas.
- 7) Celebrada la audiencia, el secretario o vocal ejecutivo deberá elaborar un proyecto de resolución en las 24 horas siguientes y convocar al consejo para que en otro plazo igual sesione para resolver.
- 8) Se pueden ordenar las diligencias necesarias para investigar si los hechos denunciados ocurrieron, siempre y cuando exista algún indicio de ello.

Figura 4. Etapas del procedimiento especial sancionador



Fuente: Cofipe, artículos 367-71 (DOF 2008).

Asimismo, el cuadro 2 ilustra las diferencias que existen en el trámite y resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, al comparar desde la presentación de la queja o denuncia, o bien, del inicio de oficio, hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación electoral.

Cuadro 2. Diferencias entre procedimientos sancionadores

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	--	--
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	N/a ^A
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo de manera expresa

Continuación.

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Medidas cautelares	24 horas para resolver, en los 5 días para admitir.	En las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos.
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos. A cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Plazo no previsto expresamente
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 horas	Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	En la sesión convocada, el Consejo General debe resolver
Remisión al Consejo General	No se establece plazo	--
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los consejeros	--
En caso de empate, por ausencia de un consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de consejeros	--
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos, sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días, aproximadamente	5 o 6 días, aproximadamente
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días, aproximadamente	N/a ^A

^A No aplica

Fuente: SUP-RAP-64/2008, 11 de junio de 2008.

Además de estos dos procedimientos, existe un tercero en materia de quejas acerca de financiamiento y gasto de los partidos políticos. En este caso, la Secretaría del Consejo General recibe las quejas y las turna de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Los procedimientos en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos son tramitados y substanciados por dicha unidad, la cual formula el proyecto de resolución que aprueba o no el Consejo General.

Uso del procedimiento sancionador en elecciones federales

A partir de su creación, el uso de los procedimientos sancionadores dentro y fuera de los procesos electorales ha ido en aumento. En consecuencia, la litigiosidad se convirtió en común denominador de las contiendas. Para poder analizar el uso de los procedimientos administrativos sancionadores, se distinguen dos etapas. La primera, de 2000 a 2006, cuando únicamente se preveía el proceso sancionador que actualmente se conoce como ordinario. La segunda, a partir de la reforma electoral de 2007, al convivir el procedimiento especial sancionador y el procedimiento ordinario sancionador.

Primera etapa. Procesos electorales 2000, 2003 y 2006

En la primera etapa de los procedimientos administrativos sancionadores, su uso fue mucho más moderado que en la segunda. En los procesos electorales de 2000 y 2003 únicamente se resolvieron 358 y 487 procedimientos sancionadores, respectivamente. Fue hasta 2006 cuando se incrementó su uso, obligando la resolución de 755 procedimientos ordinarios y 18 especiales, mismos que se implementaron durante el proceso electoral (véanse cuadros 3, 4 y 5).

Cuadro 3. Procedimientos sancionadores en 2000, 2003 y 2006

Proceso electoral federal 2000	358	
Proceso electoral federal 2003	487	
	Ordinario	Especial
Proceso electoral federal 2006	755	18
	773	

Fuente: TEPJF.

Cuadro 4. Infracciones denunciadas en procedimientos sancionadores

Tipo de quejas presentadas	2000	2003	2006
Intervención de autoridades en la contienda electoral	19	16	211
Distribución, colocación o retiro de propaganda de manera ilegal	160	203	260
Proselitismo fuera de plazos legales	19	83	87
Compra y coacción del voto	18	24	20
Violaciones estatutarias	55	39	12
Elementos religiosos en la propaganda electoral	7	9	15
Elementos ofensivos, denigrantes o calumniosos en la propaganda electoral	22	37	76
Otras	45	76	74
Total	345	487	755

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 5. Denunciantes en procedimientos sancionadores

Actores quejosos	2000	2003	2006
Partido Acción Nacional	80	102	243
Partido Revolucionario Institucional	103	119	276
Partido de la Revolución Democrática	60	63	131
Otros partidos	21	84	12
Otros actores	94	119	93
Total	358	487	755

Fuente: Espinosa (2013).

En el proceso electoral del año 2006, el IFE resolvió 18 procedimientos relativos a 28 promocionales (véanse cuadro 6 y gráfica 1).

Cuadro 6. Partidos denunciantes en procedimientos sancionadores

Partido	Denuncias
Coalición “Por el bien de todos” ^A	14
Partido Acción Nacional	9
Coalición “Alianza por México” ^B	5
Total	28

^A Integrada por: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

^B Integrada por: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Fuente: Espinosa (2013).

En 21 de los 28 casos denunciados, el IFE —o en su oportunidad el TEPJF— estimó que el procedimiento era fundado, por lo que se ordenó detener la difusión de los promocionales.

Segunda etapa. Procesos electorales 2009 y 2012

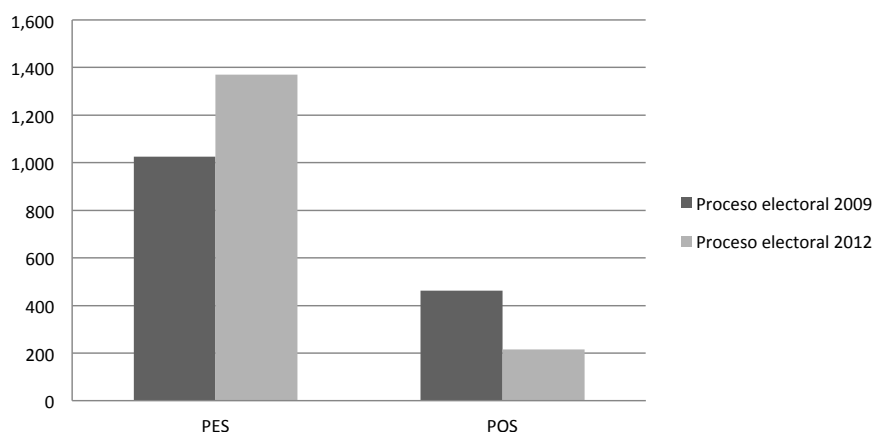
En el proceso electoral de 2009, con una nueva legislación, el IFE resolvió 1,489 procedimientos sancionadores, mientras que en el proceso electoral de 2012 resolvió 1,563. De los procedimientos sancionadores resueltos en 2009, 1,026 fueron especiales y 463 ordinarios, mientras que en 2012, 1,350 fueron especiales y 213 fueron ordinarios (véanse cuadro 7 y gráfica 1).

Cuadro 7. Procedimientos especiales sancionadores, por tipo

Procedimientos sancionadores	PES	POS	Total
Proceso electoral 2009	1026	463	1489
Proceso electoral 2012	1371	216	1587
Total	2,397	679	3,076

Fuente: Espinosa (2013).

Gráfica 1. Procedimientos especiales sancionadores, por tipo



Fuente: TEPJF.

Si bien en 2009 la elección federal únicamente fue para elegir diputados, la escasa diferencia en el número de procedimientos sancionadores con la elección federal de 2012 puede entenderse a partir de la aplicación de la legislación electoral implementada desde 2008, que estableció modalidades distintas de difusión de propaganda electoral. Los principales cambios fueron:

- 1) La administración única del IFE de los tiempos de los partidos políticos en radio y televisión.
- 2) La prohibición de difundir propaganda gubernamental.
- 3) La limitación temporal para promover los informes de gobierno.
- 4) La prohibición de realizar propaganda que calumnie o denigre.

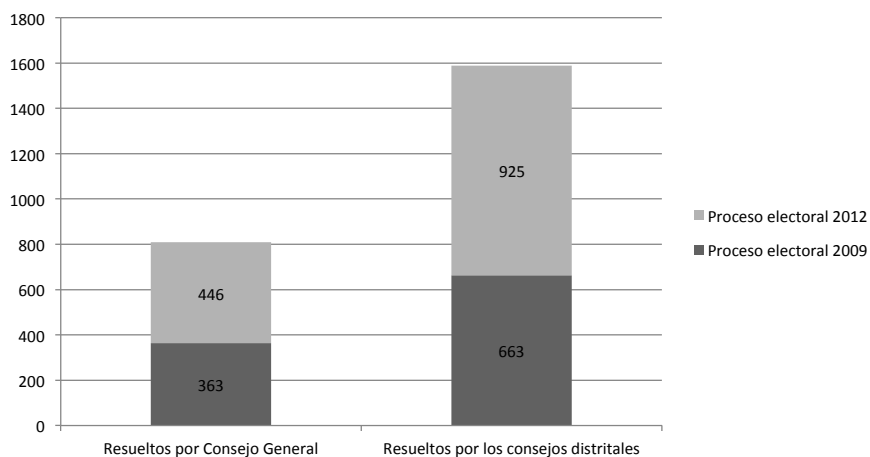
Los cambios en la normatividad se reflejan en los procedimientos especiales sancionadores, que han sido uno de los recursos recurrentes de los partidos políticos y ciudadanos para denunciar irregularidades en los procesos electorales respecto de los distintos candidatos a cargos de elección popular, sobre todo al considerar que no todos los procedimientos sancionadores son resueltos por el Consejo General del IFE. Por el contrario, en su mayoría son resueltos por los consejos distritales, que son integrados por ciudadanos elegidos para participar únicamente durante el proceso electoral (véanse cuadro 8 y gráfica 2).

Cuadro 8. Procedimientos especiales sancionadores, por órgano que resuelve

Procedimientos especiales sancionadores	Resueltos por Consejo General	Resueltos por los consejos distritales
Proceso electoral 2009	363	663
Proceso electoral 2012	446	925
Total	809	1,588

Fuente: Espinosa (2013).

Gráfica 2. Procedimientos especiales sancionadores, por órgano que resuelve



Fuente: TEPJF.

Ahora bien, de los procedimientos sancionadores que fueron conocidos y resueltos por la autoridad administrativa electoral, se advierten los siguientes datos (véase del cuadro 9 al 13):

Cuadro 9. Infracciones denunciadas ante el órgano electoral central

Infracción denunciada	Número	Porcentaje (%)
Promoción personalizada de servidores públicos	72	20
Denigración y calumnia	59	16
Propaganda contraria a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	47	13
Contratación indebida de tiempo en radio y televisión	47	13
Difusión de propaganda gubernamental durante la campaña electoral	44	12
Actos anticipados de precampaña y campaña	48	13
Incumplimiento de pautas en radio y televisión	36	10
Utilización indebida de programas públicos	10	3
Total	363	100

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 10. Infracciones denunciadas ante órganos desconcentrados

Infracción denunciada	Número	Porcentaje (%)
Propaganda contraria a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	392	59
Actos anticipados de precampaña y campaña	129	19
Propaganda gubernamental personalizada	59	9
Denigración y calumnia	32	5
Uso indebido de programas sociales	25	4
Difusión de propaganda gubernamental en campaña	15	2
Inducción o coacción del voto	11	2
Total	663	100

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 11. Denunciantes ante órganos electorales centrales

Denunciante	Número	Porcentaje (%)
Partidos políticos	257	71
De oficio	46	13

Continuación.

Denunciante	Número	Porcentaje (%)
Ciudadanos	44	12
Institutos electorales locales	11	3
Otros	5	1
Total	363	100

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 12. Denunciantes ante órganos electorales desconcentrados

Denunciante	Número	Porcentaje (%)
Partidos políticos	512	77
Ciudadanos	107	16
De oficio	37	6
Municipios	4	1
Asociaciones civiles	2	0
Otros	1	0
Total	663	100

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 13. Partidos denunciantes ante órganos electorales

Partido	Número	Porcentaje (%)
Partido Acción Nacional	86	33.46
Partido Revolucionario Institucional	83	32.30
Partido de la Revolución Democrática	43	16.73
Convergencia	18	7
Partido Verde Ecologista de México	17	6.62
Partido Social Demócrata	6	2.33
Otros	4	1.56
Total	257	100

Fuente: Espinosa (2013).

Proceso electoral federal 2011-2012

En el proceso electoral federal 2011-2012 se recibieron un total de 1,371 quejas que fueron tramitadas como procedimiento especial sancionador, de las cuales 446 se presentaron en órganos centrales y 925 en desconcentrados (véanse del cuadro 14 al 16).

Cuadro 14. Infracciones denunciadas ante órganos electorales centrales

Infracción denunciada	Número	Porcentaje (%)
Actos anticipados de precampaña y campaña	92	21
Propaganda contraria a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	90	20
Contratación indebida de tiempo en radio y televisión	88	20
Denigración y calumnia	81	18
Difusión de propaganda gubernamental durante la campaña electoral	50	11
Promoción personalizada de servidores públicos	36	8
Incumplimiento de medidas cautelares	5	1
Incumplimiento de pautas en radio y televisión	1	1
Total	443	100

Fuente: Espinosa (2013).

Cuadro 15. Infracciones denunciadas ante órganos electorales desconcentrados

Infracción denunciada	Número	Porcentaje (%)
Propaganda contraria a lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	617	68
Difusión de propaganda gubernamental en campaña	136	15
Actos anticipados de precampaña y campaña	118	13
Propaganda gubernamental personalizada	37	4
Total	908	100

Fuente: Espinosa (2013).

**Cuadro 16. Denunciantes ante
órganos electorales desconcentrados**

Denunciante	Número	Porcentaje (%)
Partidos políticos	296	67
Ciudadanos	91	21
Institutos electorales locales	33	7
De oficio	15	3
Otros	7	2
Total	442	100

Fuente: Espinosa (2013).

Medidas cautelares

A fin de lograr la interrupción de los actos o hechos contrarios a la normativa electoral, y detener posibles daños irreparables, afectación a los principios rectores del proceso electoral o la vulneración de los bienes jurídicos protegidos por la legislación electoral, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE está facultada para ordenar medidas cautelares.

En el proceso electoral federal 2011-2012 se recibieron 247 solicitudes de medidas cautelares, las cuales tratan los temas descritos en el cuadro 17.

**Cuadro 17. Medidas cautelares
dictadas en las elecciones de 2012**

Materia	Número de quejas
Propaganda contraria a la normatividad electoral	56
Denigración o calumnia	52
Violaciones al artículo 134, párrafos séptimo y octavo	41
Difusión de propaganda gubernamental	33
Actos anticipados de precampaña o campaña	32
Contratación o adquisición de tiempo en radio y televisión	24
Coacción al voto	9
Total	247

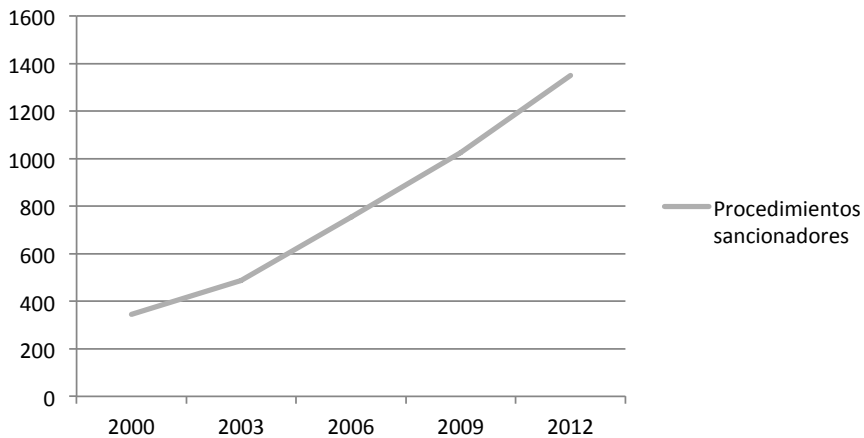
Fuente: Espinosa (2013).

Del total de medidas cautelares que se solicitaron, únicamente se declararon procedentes 38; el resto se determinó improcedente o se desechó.

Balance de los procedimientos administrativos sancionadores

En balance, es notorio que de 2000 a 2013 aumentó la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia electoral (véase gráfica 3). Las estadísticas muestran una clara tendencia ascendente en la litigiosidad en los procesos electorales; esto es, hacia aumentar el número de denuncias por presuntas irregularidades.

Gráfica 3. Procedimientos sancionadores en procesos electorales federales (2000-2012)



Fuente: DOF (2008).

Sanciones

Entre los objetivos principales de los procedimientos sancionadores está evitar y contener que las conductas violatorias de la normativa electoral que cometan tanto los partidos políticos como cualquiera de los sujetos obligados generen efectos perniciosos e irreparables.

Para ello, los procedimientos sancionadores tienen una naturaleza precautoria y sancionadora; es decir, sus resoluciones tienen como efecto detener las conductas infractoras, de manera provisional, con el dictado de medidas cautelares y, definitivamente, al emitir la resolución que corresponda. También buscan, en la medida de lo posible, reparar el daño causado e inhibir la comisión de conductas futuras a partir de la imposición de sanciones a los sujetos infractores.

El artículo 354 del Cofipe establece un catálogo de sanciones que pueden ser impuestas a los sujetos infractores, al especificar respecto de cada uno de ellos el tipo de sanciones que pueden ser impuestas, lo cual se describe en el cuadro 18.

Cuadro 18. Sujetos infractores y sanciones aplicables según Cofipe

Sujeto infractor	Tipo de sanción
Partidos políticos	Amonestación pública
	Multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Reducción de hasta 50% de las ministraciones de financiamiento
	Interrupción de la transmisión de propaganda difundida en radio y televisión
	Cancelación de registro como partido político
Agrupaciones políticas nacionales	Amonestación pública
	Multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Suspensión o cancelación de su registro
Aspirantes, precandidatos o candidatos	Amonestación pública
	Multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Pérdida del derecho a ser registrado como candidato

Continuación.

Sujeto infractor	Tipo de sanción
Ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos	Amonestación pública
	Multa de hasta 500 días de salario mínimo general vigente en el DF
Personas morales	Multa de hasta 100,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Amonestación pública
Observadores electorales	Cancelación de acreditación
	Multa de hasta 200 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Amonestación pública
Concesionarios o permisionarios de radio y televisión	Multa de hasta 100,000 días de salario mínimo general vigente en el DF en caso de televisión y hasta 50,000 días en caso de radio
	Suspensión de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a 1 hora y hasta el que corresponda a 36 horas
	Amonestación pública
Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos	Multa de hasta 5,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Cancelación del procedimiento para obtener registro como partido político
	Amonestación pública
Organizaciones sindicales, laborales o patronales	Multa de hasta 5,000 días de salario mínimo general vigente en el DF
	Amonestación pública

Fuente: DOF (2008).

Es de destacar que si bien el artículo 347 del Cofipe señala un catálogo de infracciones que son imputables a las autoridades o servidores públicos, el código no establece sanción alguna para dichos sujetos. En este sentido, el TEPJF, al resolver el SUP-RAP-119/2010 y acumulados, sostuvo que si bien los servidores públicos no son sujetos de sanción en materia electoral, sí es posible atribuirles responsabilidad por la violación a la normativa en la materia.

De acuerdo con el informe presentado por el secretario del Consejo General, el 27 de octubre de 2010, en cumplimiento con el artículo

8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de quejas y denuncias, del 27 de noviembre de 2007 al 27 de agosto de 2010 se impusieron las multas que se señalan en el cuadro 19, derivadas de los diferentes procedimientos sancionadores resueltos.

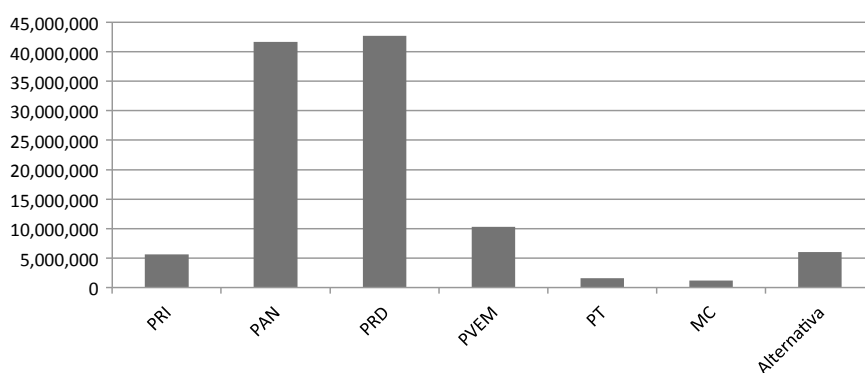
Cuadro 19. Procedimientos sancionadores resueltos y multas impuestas^A

Partido político	Procedimientos en los que fue sancionado	Sanción
PRI	29	5,656,661.01
PAN	32	41,659,132.76
PRD	20	42,714,399.30
PVEM	23	10,294,257.75
PT	24	1,602,612.85
MC	21	1,196,588.90
Alternativa Socialdemócrata	1	6,000,000.00
Total	150	\$109,123,652.60

^A Cifras expresadas en pesos.

Fuente: TEPJF.

Gráfica 4. Sanciones impuestas a partidos por procedimiento sancionador^A



^A Cifras expresadas en pesos.

Fuente: TEPJF.

A efecto de determinar si dichos montos son elevados o no, es necesario contrastarlos con el financiamiento público recibido por los partidos en ese periodo, el cual se describe en el cuadro 20.

Cuadro 20. Financiamiento público de partidos nacionales (2007-2010)^A

	2007	2008	2009 ^B	2010	Total
PAN	760,469,229.07	751,151,530.31	1,009,952,962.58	757,622,614.87	327,9196,337
PRI	518,688,510.58	510,332,951.83	706,543,743.91	958,246,137.67	2,693,811,344
PRD	447,194,494.44	437,989,598.70	607,105,841.89	402,627,510.21	1,894,917,445
PT	216,445,352.06	212,816,584.85	287,963,455.35	210,633,598.44	927,858,990
PVEM	223,735,905.94	226,353,668.33	304,087,737.33	279,137,810.74	1,033,315,122
MC	207,760,016.96	220,624,449.11	272,267,928.15	183,812,598.60	884,464,992
Total	2,374,293,509	2,359,268,783	3,187,921,669	2,792,080,271	10,713,564,230

^A Cifras expresadas en pesos.

^B El financiamiento de 2009 incluye el recibido por gastos de campaña.

Fuente: IFE.

Al comparar el monto de las sanciones impuestas en el periodo analizado con el monto del financiamiento obtenido durante dichos años, se consiguen los resultados que se muestran en el cuadro 21.

Cuadro 21. Porcentaje que representan las multas del financiamiento público de los partidos ^A

Partido	Sanciones	Financiamiento	Porcentaje del financiamiento que representan las sanciones (%)
PAN	41,659,132.76	3,279,196,337	1.27
PRI	5,656,661.01	2,693,811,344	0.21
PRD	42,714,399.30	1,894,917,445	2.25
PT	1,602,612.85	927,858,991	0.17
PVEM	10,294,257.75	1,033,315,122	1.00
MC	1,196,588.90	884,464,993	0.14
Total	103,123,652	10,713,564,232	0.96

^A Cifras expresadas en pesos.

Fuente: Espinosa (2013).

Como se observa, los montos de las sanciones impuestas en los procedimientos sancionadores no son demasiado elevados, pues en promedio apenas representan 0.96% del financiamiento público recibido.

Durante el periodo analizado, la multa más alta fue la impuesta al PRD por las conductas desplegadas durante el sexto informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, así como la toma de posesión del presidente Felipe Calderón Hinojosa y la irrupción de un grupo de personas en la Catedral Metropolitana. Dicha sanción fue equivalente a 39.5 millones de pesos, cantidad que no se acerca a las impuestas por la propia autoridad electoral derivadas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, resultando más elevadas las de los casos conocidos como “Pemexgate” —cuya sanción para el PRI equivalió a mil millones de pesos— y “Amigos de Fox” —que ameritó una multa equivalente a 545,169,649 pesos—

La sanción más alta impuesta por el IFE en un procedimiento sancionador a un partido político, entre 2007 y 2010, fue de 194,372,441 pesos, derivada de la difusión de publicidad encubierta por parte del PVEM en el proceso electoral 2009, cuando en la revista denominada *Vértigo*, así como por medio de la imagen de los actores Raúl Araiza y Maite Perroni difundida en la revista *TVyNovelas* y en la telenovela llamada *Un gancho al corazón*, se realizó promoción en favor de dicho instituto político, al adquirir indebidamente tiempos en televisión, lo cual es contrario al artículo 41 constitucional. Sin embargo, la resolución del IFE fue revocada por el TEPJF (SUP-RAP-35/2012 y acumulados), al considerar que la determinación de la autoridad administrativa electoral violaba el principio de congruencia, pues a una misma conducta atribuía responsabilidades distintas.

Eficacia del procedimiento sancionador

La experiencia de la aplicación de la reforma electoral 2007 arroja algunas reflexiones de los procedimientos sancionadores, sobre todo al considerar que su tramitación es bastante complicada. Lo anterior por varias razones:

- 1) Se trata de un procedimiento de sanción que tramita una autoridad (el IFE) cuyo objeto principal no es la impartición de justicia, sino la organización de los procesos electorales federales.
- 2) Lo anterior, a su vez, implica que el IFE no cuenta con los elementos para llevar a cabo debidamente la función sancionatoria (cuasi jurisdiccional) en el plazo de cinco días. Basta considerar que para

- ser consejero electoral (del Consejo General, de los consejos locales o de los consejos distritales) no es requisito ser abogado.
- 3) La concentración de las funciones de investigación y sustanciación de los expedientes en una sola instancia del IFE (Secretaría del Consejo General, o bien en la persona del secretario del consejo distrital).
 - 4) Lo anterior tiene como consecuencia la saturación de asuntos en una sola instancia del IFE.
 - 5) La brevedad de los plazos en los que la autoridad tiene que resolver las quejas resulta, por un lado, un grillete para la autoridad y, por otro, violatoria de las garantías más elementales que tiene todo inculgado: defensa, audiencia, oportunidad de ofrecer pruebas, legalidad, etcétera.
 - 6) La amplitud de conductas que se deben ventilar por la vía especial.
 - 7) La falta de precisión de las conductas que deben analizarse en la vía especial. Cabe recordar que los tipos (descripción de las conductas contrarias a la legislación) en materia electoral son abiertos, por lo que admiten tantas variantes como la imaginación lo permita. Por tanto, no existe un catálogo cerrado de conductas.
 - 8) La idea tan arraigada de que todas las violaciones a la legislación electoral trastocan los principios rectores en materia electoral y, por tanto, deben resolverse rápidamente para no afectar el adecuado desarrollo de los procesos electorales (DOF 2008).

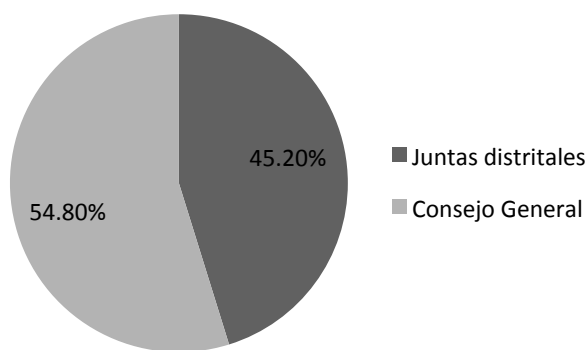
Pugna entre instituto y Tribunal por procedimientos sancionadores (2007-2013)

Los procedimientos sancionadores tienen un alto impacto en las instituciones electorales. Esto es no sólo por la complejidad que implica su desahogo, pues el IFE es responsable de tramitar, sustanciar y resolver dichos procedimientos, a pesar de no ser una institución creada para ello ni contar con la estructura suficiente. Por su parte, al TEPJF le corresponde revisar (en una segunda instancia) la legalidad o no de las decisiones del instituto. Decisiones que, en la mayoría de los casos, son políticas, pues, por naturaleza, el IFE es una instancia que administra asuntos políticos (por vías electorales), mientras que al Tribunal, al ser una instancia de corte y formación jurisdiccional, le corresponde valorar y analizar esas decisiones con parámetros formales y jurisdiccionales.

Éste es el origen de una inevitable tensión entre ambas instituciones, debido a la discrepancia que existe entre la visión de una y otra en relación con el objeto y alcance de los procedimientos sancionadores. Al ser procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, el IFE se encuentra obligado a seguir formalidades esenciales para garantizar los derechos de las partes, pues quien sustancia y resuelve es una autoridad administrativa. Sin embargo, los criterios del TEPJF obligan a que las formalidades del procedimiento sean seguidas de manera puntual, al provocar un número importante de revocaciones de las resoluciones del IFE, y algunas que han sido revocadas en más de una ocasión, pues tampoco se coincide con la nueva resolución que emite la autoridad administrativa electoral.

En el proceso electoral federal 2011-2012, la mayoría de los recursos de apelación promovidos en contra de determinaciones adoptadas en los procedimientos especiales sancionadores se interpuso contra procedimientos resueltos en el ámbito central, mientras que un porcentaje ligeramente menor fue promovido en contra de las emitidas en el ámbito distrital (véanse gráficas 5 y 6).

Gráfica 5. Impugnación de procedimientos especiales sancionadores

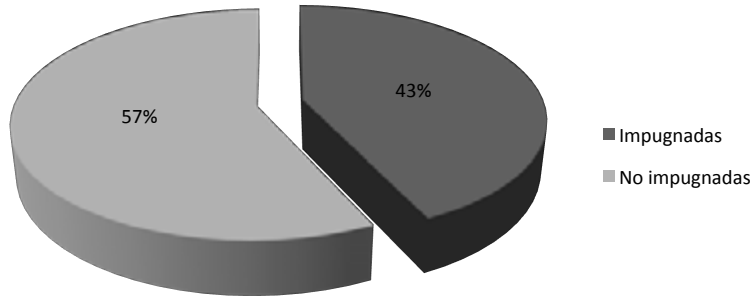


Fuente: TEPJF.

En cuanto a las resoluciones finales de los procedimientos especiales sancionadores, se impugnó 43% de las dictadas por el Consejo General del IFE.⁴

⁴ Las cifras pueden cambiar, en virtud de que hasta 2013 aún quedaban algunos procesos administrativos sancionadores pendientes de resolverse, o que se encuentran controvertidos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

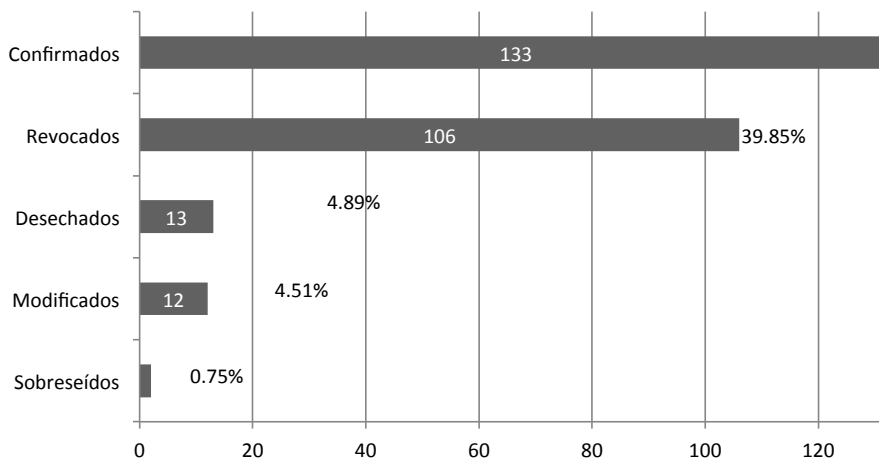
Gráfica 6. Resolución de procedimientos especiales sancionadores



Fuente: TEPJF.

Además, de los 271 recursos de apelación que se tramitaron, hasta agosto de 2013, el TEPJF dictó sentencia en 266 con los siguientes términos: 133 confirmados, 106 revocados, 12 modificados, dos sobreseídos y 13 desechados (véase gráfica 7).

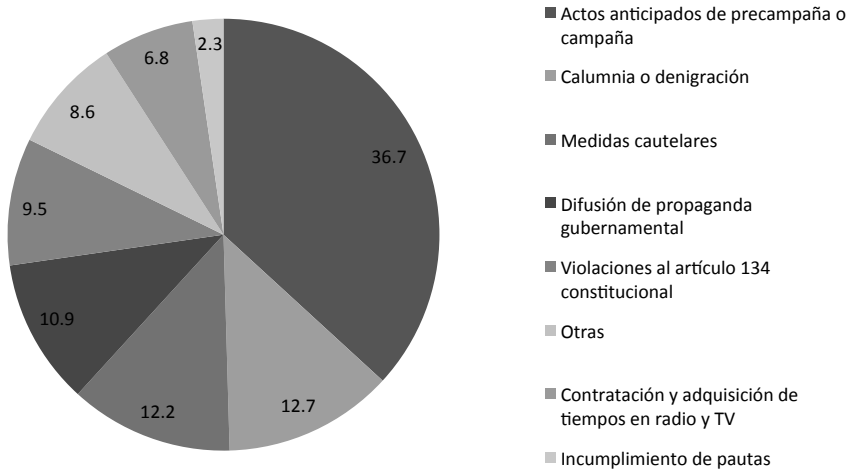
Gráfica 7. Sentido de las resoluciones en procedimientos especiales sancionadores



Fuente: TEPJF.

Los temas acerca de los que versaron los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo General del IFE en los procedimientos especiales sancionadores se ilustran en la gráfica 8.

**Gráfica 8. Recursos de apelación.
Temas de los que tratan**



Fuente: TEPJF.

Respecto de las medidas cautelares, de los 186 acuerdos que la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE emitió respecto de la solicitud de medidas cautelares, el TEPJF revocó seis, dejando firmes 180 acuerdos o 97% de los fallos.

Impacto de criterios jurisprudenciales en tramitación y resolución de procedimientos sancionadores

Los criterios emitidos por el TEPJF respecto de los procedimientos administrativos sancionadores son diversos y versan, principalmente, acerca de cuestiones de competencia para conocer de los mismos, así como requisitos formales que se deben observar a efecto de garantizar el debido proceso hacia las partes.

Los criterios se encuentran recogidos en la jurisprudencia y tesis del Tribunal, los cuales se compilan en el cuadro 22.

Cuadro 22. Jurisprudencia y tesis del Tribunal en procedimientos sancionadores

Jurisprudencia/ Tesis	Rubro
63/2002	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS
62/2002	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD
10/2003	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA
17/2004	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN
16/2004	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS
7/2005	RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES
3/2007	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA
8/2007	CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TIENE FACULTADES PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EN CONTRA DE MILITANTES, DIRIGENTES PARTIDISTAS, PARTICULARES O AUTORIDADES
12/2007	PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO ^A
10/2008	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN
20/2008	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO
15/2009	PERSONERÍA. SE RECONOCE AL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO ACREDITADO ANTE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA QUEJA QUE INTERPUSO
16/2009	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO
25/2009	APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
26/2009	APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Continuación.

Jurisprudencia/ Tesis	Rubro
27/2009	AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO
29/2009	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO
1/2010	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE
12/2010	CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE
23/2010	MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIR EN RADIO Y TELEVISIÓN
25/2010	PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS
26/2010	RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR
28/2010	DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA
7/2011	RADIO Y TELEVISIÓN. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PAUTAS DE TRANSMISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SON POR CADA EMISORA
9/2011	RADIO Y TELEVISIÓN. INFRACCIONES GRAVES EN MATERIA ELECTORAL
16/2011	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA
17/2011	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS
22/2011	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR PROPAGANDA QUE DENIGRE A LAS INSTITUCIONES
3/2012	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. NO ADMITE LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO
7/2012	MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
29/2012	ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Continuación.

Jurisprudencia/ Tesis	Rubro
LIX/2001	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL
XXV/2002	COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE
XLV/2002	DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL <i>IUS PUNIENDI</i> DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL
CXIV/2002	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR INFORMACIÓN CONTENIDA EN AVERIGUACIONES PREVIAS
CXVI/2002	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN
II/2004	AVERIGUACIÓN PREVIA. SUS ACTUACIONES SON ADMISIBLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, POR LO MENOS, COMO FUENTE DE INDICIOS
XXXIV/2005	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. EN LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN NO ES REQUISITO CITAR AL REPRESENTANTE DEL INCUPLADO
I/2007	FACULTADES INVESTIGADORAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. UNA DENUNCIA ANÓNIMA PUEDE SER SUFICIENTE PARA QUE SE EJERZAN
XII/2008	PRUEBA CONFESIONAL. VALOR PROBATORIO TRATÁNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO PUNITIVO O SANCIONADOR ELECTORAL
XXX/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LOS MENSAJES EN MATERIA ELECTORAL OMITIDOS EN TIEMPOS DEL ESTADO, SON SUSCEPTIBLES DE REPARACIÓN, NO OBSTANTE HAYA CONCLUIDO LA ETAPA DEL PROCESO EN QUE DEBIERON TRANSMITIRSE
VII/2010	DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
XVIII/2010	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO DENUNCIADO
XIX/2011	NOTIFICACIÓN PERSONAL. PROCEDE AUN CUANDO EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACREDITADO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA OMITI SEÑALAR DOMICILIO EN LA DENUNCIA O QUEJA QUE MOTIVÓ EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
XX/2011	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECARAR LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA SU RESOLUCIÓN
XXIII/2012	CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

^A Jurisprudencia derivada del SUP-RAP-17/2006, mediante la cual se creó el procedimiento sancionador especializado durante el proceso electoral de 2006.

Fuente: Elaboración propia.

Es por medio de los criterios emitidos por el TEPJF que se ha ido delineando la sustanciación y tramitación del procedimiento especial sancionador, de manera que se ha exigido garantizar el derecho de audiencia de las partes, de acceso a la justicia, de justicia pronta y expedita. También se ha acotado el uso del mismo a casos en que efectivamente se acredite al menos la existencia de indicios acerca de los hechos denunciados.

Lo anterior ha ido modificando la esencia del procedimiento administrativo sancionador, en específico del especial, pues al exigir a la autoridad administrativa electoral el cumplimiento de requisitos procesales, como son emplazar a todos los posibles involucrados, la realización de una investigación exhaustiva, no excederse en los tiempos para resolver, asumir competencia respecto de algunos casos de índole local, atender a los alegatos de las partes, entre otros, esto ha provocado que el desarrollo del mismo, por parte de la autoridad, tenga que observar dichas formalidades y, por ende, se pierda celeridad en la resolución de los mismos.

Conclusiones

- 1) Las autoridades electorales dejaron de ser meras organizadoras de los procesos electorales, para convertirse en sujetos de contención de las irregularidades que cometen los actores políticos —partidos políticos, candidatos, ciudadanos y empresas—. Por lo tanto, si antes su función principal se enfocaba a organizar elecciones auténticas y libres, ahora parte de su esfuerzo se encamina a vigilar que los contendientes de los procesos electorales cumplan con la regulación en esta materia.
- 2) A partir de 1977, tras cada proceso electoral se realizaron reformas en la materia que buscaban regular aquellas conductas que afectaban la equidad de las contiendas. El saldo de esta tendencia es una regulación bastante robusta en prohibiciones de conductas y modalidades, en las cuales tienen que actuar los contendientes. Sin embargo, ello ha sido insuficiente, ya que las denuncias por irregularidades han aumentado, de manera que ahora las autoridades electorales tienen que desplegar un mayor número de acciones

a fin de contener las conductas ilegales de los participantes en el proceso electoral.

- 3) Los procedimientos administrativos sancionadores surgieron como un medio que en su momento se estimó idóneo para contener las irregularidades cometidas por los sujetos participantes en la contienda electoral; sin embargo, los partidos políticos y los candidatos han abusado de este medio, denunciando todo tipo de conductas y acciones que desde su perspectiva afecta gravemente la contienda.
- 4) Los procesos electorales ahora ya no sólo se desarrollan en el plano político, sino que el plano legal también juega un papel fundamental, de manera que la litigiosidad ha aumentado de manera considerable, ya que en lo que respecta a los procedimientos administrativos sancionadores, es claro que su uso ha incrementado prácticamente en un 75% entre 2000 y 2012. Pudiera parecer que lo que los partidos no hacen dentro de las campañas en lo político lo buscan ganar en lo jurídico, por medio de denuncias e impugnaciones. Si bien los procedimientos administrativos sancionadores y los recursos de apelación únicamente son un elemento del conjunto de medios con que cuentan para controvertir actos ilegales o decisiones de la autoridad, es claro que el aumento en el uso de dicho recurso permite advertir una tendencia a judicializar al menos una parte de los procesos electorales.
- 5) La materia electoral requiere de resoluciones breves: los tiempos que se manejan durante el proceso electoral no permiten que la autoridad electoral retrase sus determinaciones, sobre todo en los casos de los procedimientos administrativos sancionadores, en los cuales se busca preservar la legalidad y equidad de la contienda, por lo que existe un claro conflicto entre los criterios estrictos del Tribunal Electoral en el sentido de respetar el debido proceso, junto con todas sus formalidades, y los plazos previstos para resolver el procedimiento especial sancionador, lo que en algunos casos ha implicado dilaciones de más de un año en la resolución definitiva de este tipo de asuntos.
- 6) Los procedimientos sancionadores implican una mayor carga de trabajo en la institución, así como un enfrentamiento constante del IFE con los partidos políticos, televisoras y otros actores políticos,

pues se presentan procedimientos sancionadores para denunciar todo tipo de conductas, específicamente infracciones vinculadas con la difusión de propaganda, así como con la realización de actos anticipados de campaña y precampaña.

- 7) El desahogo y resolución de los procedimientos sancionadores ha implicado un enfrentamiento en el terreno jurídico entre el IFE y el TEPJF, debido a que no sólo son dos órganos que tienen funciones diferentes, uno es administrativo y técnico de la materia electoral, y el otro jurisdiccional, lo cual les implica tener visiones e interpretaciones diferentes respecto de la aplicación de la legislación electoral y esto repercute en la resolución final de los procedimientos sancionadores.

Fuentes consultadas

- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1990. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 15 de agosto. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf (consultada el 8 de agosto de 2014).
- . 1996. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 22 de noviembre. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96_ima.pdf (consultada el 8 de agosto de 2014).
- . 2008. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1 de enero. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 23 de junio de 2013).
- Espinosa Silis, Arturo. 2013. (información del IFE obtenida mediante el sistema Infomex, 19 de julio) [folio UE/13/01637].
- IFE. Instituto Federal Electoral. s. f. Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2013. Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/> (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 2006. Justicia electoral. En *Elecciones Federales 2006*. México: IFE.

- . 2010. Informe general sobre la implementación de la reforma electoral durante el proceso 2008-2009. México: IFE.
- . 2012. Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. México: IFE.
- . 2013. *Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012*. México: IFE.
- Sentencia SUP-RAP-17/2006. Aclaración de sentencia. Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2014).
- SUP-RAP-35/2012 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0119-2010.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- SUP-RAP-64/2008. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00064-2008.htm> (consultada el 8 de agosto de 2014).
- SUP-RAP-119/2010. Actor: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en su carácter de titular del Ejecutivo Federal. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0119-2010.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. s. f. Estadísticas. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias/estadisticas> (consultada el 23 de junio de 2013).
- Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2013. “A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 3 (enero-junio).

Nulidad de elecciones en México (2000-2012)

Arturo Espinosa Silis

Hallazgos principales

- 1) Se observa una tendencia ascendente en el número de juicios promovidos para solicitar la nulidad de elecciones presidenciales en México. De los 378 juicios promovidos en la elección presidencial de 2012, 71.4% resultó fundado en parte (incremento de casi 8% con respecto de 2006); 21.2% infundado (incremento de casi 5% con respecto de 2006); 7.1% desechado (reducción de casi 9% con respecto de 2006); y 0.3% sobreseído (reducción de casi 3% con respecto a 2006). Por lo tanto, con respecto de 2006, en 2012 los partidos fueron más efectivos en sus impugnaciones, incrementado el porcentaje de fundadas y reduciendo los porcentajes de infundadas, desechadas y sobreseídas.
- 2) Aunque de 2000 a 2012 se observa una tendencia ascendente en el número de solicitudes de nulidad de elecciones para presidente de la República y gobernador, el incremento no ha sido constante, además parece haber disminuido a partir de 2008. Lo que sí ha sido incesante entre dichas solicitudes, es aducir presuntas violaciones a los principios constitucionales en materia electoral; es decir, pedir nulidad por las llamadas causales abstracta o genérica.
- 3) En las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012 se presentaron juicios de inconformidad (JIN), en los que se adujeron diversas causas de nulidad. Si bien algunos juicios dieron la razón a la parte demandante, el impacto en la votación fue menor.

- 4) También han variado los planteamientos para hacer valer la nulidad de las elecciones presidenciales. En 2000 ningún partido solicitó anular la elección en su totalidad.
- 5) En el caso de las elecciones de gobernador, de las 73 celebradas entre 2000 y 2012, 42 (57%) fueron impugnadas ante los tribunales estatales y posteriormente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); es decir, 100% de las impugnadas ante los tribunales estatales también lo fueron ante el TEPJF.
- 6) Durante este periodo, en Chihuahua, Guanajuato y Querétaro no se impugnaron elecciones; en Jalisco, las tres celebradas en ese periodo; en 11 estados se impugnaron dos y en 13 estados una.
- 7) De las 42 elecciones de gobernador impugnadas entre 2000 y 2012, 13 lo fueron por dos o más partidos o coaliciones y 29 por uno solo. El Partido Acción Nacional (PAN) fue el que impugnó con mayor frecuencia, haciéndolo en 12 ocasiones; seguido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con 8; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 4; Movimiento Ciudadano, 3; mientras que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Duranguense (PD), una. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las impugnaciones las hicieron las coaliciones que se conformaron para contender en el proceso electoral y no por el partido político en lo individual.
- 8) Al desagregar las impugnaciones presentadas por las coaliciones, el PRD es el partido con el mayor número, 24; seguido por el PT y el PAN con 17; Movimiento Ciudadano y el PRI con 15; PVEM 11 y el Partido Nueva Alianza con 2.
- 9) De las 278 causales de nulidad mencionadas en las 42 impugnaciones de elecciones de gobernador presentadas ante el TEPJF, la violación a los principios rectores de la materia electoral (certeza, imparcialidad, equidad y legalidad) fue aducida en 31 ocasiones, siendo ésta la más frecuente; seguida por la inequidad en medios de comunicación, con 24 menciones; y la intervención de funcionarios públicos, con 23.

Introducción

El sistema de nulidades en México parte del supuesto de que invalidar una elección es la sanción más severa que puede imponer la autoridad en materia electoral. Su finalidad es garantizar sufragios libres y auténticos y que los votos emitidos sean los que determinen quiénes ocuparán los cargos de elección popular, no así los elementos ajenos a la voluntad del votante.

Evolución del sistema de nulidades en materia electoral

Primera etapa. Facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1977)

El texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917 contemplaba la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) designara “a quien estimara conveniente” para averiguar hechos que fueran violaciones al voto público, sin que existiera referencia a la posibilidad de invalidar una elección. Sin embargo, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 (artículos 101 a 105), establecía la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos reclamaran la nulidad de elecciones de diputados federales, senadores y presidente de la República; la cual se podía hacer valer en tanto la elección no se hubiera calificado de manera definitiva por la Cámara correspondiente (de diputados o senadores).

En la Ley Federal Electoral de 1946 (artículos 119 a 124), por primera vez se plantearon las causas para anular un voto, la votación recibida en casilla y para invalidar la totalidad de la elección. También se estableció el derecho de los partidos políticos para reclamar la nulidad de las elecciones, además del previsto para los ciudadanos desde 1918.

En la Ley Federal Electoral de 1951 (artículos 135 a 139), se eliminaron las causas de nulidad del voto, dejando intactas las de la votación recibida en casilla y de la elección en su totalidad. En el mismo sentido se mantuvo la Ley Electoral Federal de 1973 (artículos 174 a 178).

Segunda etapa. Medios de impugnación (1977-1986)

En 1977 se reformó el artículo 60 de la Constitución federal con el fin de establecer el recurso de reclamación como un medio de impugnación a efecto de controvertir las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Dicho recurso sería conocido por la SCJN. Además, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del mismo año estableció un recurso de queja para controvertir los resultados electorales. Este recurso, por medio del cual se hacían valer las causas de nulidad, era competencia del mismo Colegio Electoral.

Dicha LOPPE también introdujo como requisito que la causa de nulidad fuera determinante para el resultado de la elección. El carácter determinante obedecía a que las elecciones son actos multitudinarios, complejos y de trascendencia pública; por lo tanto, para que ésta se anulara, no bastaba con que se incumpliera cualquiera de las reglas que regían los procesos, sino que la inobservancia de dichas reglas debía implicar una violación la cual afectara los resultados electorales; es decir, que de haberse observado las reglas, el ganador de los comicios hubiera sido un candidato distinto.

Tercera etapa. Contencioso electoral (1986-1990)

En 1986 se reformó la Constitución para instituir un Tribunal de lo Contencioso Electoral y un sistema de medios de impugnación mediante el cual se garantizaran los actos de las autoridades electorales. En 1987 se publicó el Código Federal Electoral (CFE) como consecuencia de esta reforma.

Los medios de impugnación previstos en el CFE eran los recursos de revocación, revisión (RRV) y apelación (RAP), los cuales se podían interponer en contra de actos de las autoridades electorales en la etapa de preparación de la elección. Para la fase de resultados se preveía el recurso de queja, mediante el cual se podían impugnar los resultados de los cómputos distritales y la validez de la elección; este recurso podía ser utilizado por ciudadanos, partidos políticos, candidatos e incluso por asociaciones políticas nacionales. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral podían ser modificadas por el colegio electoral correspondiente.

Vale la pena destacar que en esta etapa (1986-1990) las causas de nulidad no sufrieron cambios respecto de las previstas en la LOPPE de 1977. Por lo tanto, únicamente el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados contaba con competencia para declarar la nulidad de una elección.

Cuarta etapa. Tribunal Federal Electoral (1990-1996)

En 1990 se reformó el artículo 41 constitucional a fin de crear el Tribunal Federal Electoral (Trife), que fue el primer órgano jurídico autónomo en materia electoral. En ese mismo año, se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el cual se preveían el RAP y el recurso de inconformidad. Mientras que el primero de ellos permitía apelar actos del recién creado Instituto Federal Electoral (IFE), el segundo posibilitaba impugnar los resultados electorales.

Aunque en 1990 también se amplió el catálogo de nulidades en materia electoral (artículos 287 a 291 del Cofipe), éstas no se establecieron para la elección de presidente de la República. Lo que sí se precisó es que las causas de nulidad debían ser plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección y que ningún partido político podía invocar como causas de nulidad hechos o circunstancias propias. Además, con la creación del Trife, la validez de las elecciones podía ser declarada por el propio Tribunal, aunque ésta podía ser modificada por la Cámara de Diputados o por el Senado.

En 1993 se reformó el Cofipe con la intención de fortalecer el sistema de nulidades y de calificación de elecciones. El IFE adquirió la responsabilidad de evaluar las elecciones de diputados y senadores, que a su vez podían ser impugnadas ante el Trife. Esta modificación le otorgó la competencia exclusiva para decretar la nulidad de dichos comicios, así como de la votación recibida en casilla. Por último, aunque la calificación final de la elección de presidente de la República seguía correspondiendo a la Cámara de Diputados, el Trife también podía decretar la nulidad de los sufragios recibidos en casilla.

En este sentido, el sistema de nulidad de las elecciones se robusteció, pues se establecieron los alcances de las invalidaciones de las votaciones, de los resultados de los cómputos y de las asignaciones de representación proporcional. De hecho, para las elecciones de

diputados y senadores, se adicionaron como causas de nulidad que los dos integrantes de la fórmula (propietario y suplente) incumplieran con los requisitos de elegibilidad; y, por primera vez, se contempló la nulidad genérica, la cual establece que “se podrá decretar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate, y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que se demuestre que las irregularidades sean imputables al partido recurrente” (DOF, artículo 78, 1996).

Quinta etapa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2013)

En 1996 el Trife se transformó en el TEPJF siendo la máxima autoridad jurídica en materia electoral, con autonomía en sus funciones y dependiente del Poder Judicial. Ello implicó también la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que amplió el catálogo conservándose el JIN para apelar los resultados electorales. Se adicionó un capítulo especial para las nulidades en materia electoral, agregando dos nuevas causales para la votación recibida en casilla: impedir a los ciudadanos el ejercicio del derecho a votar y la existencia de irregularidades graves cometidas durante la jornada electoral que no se hubieran reparado.

Posteriormente, la reforma constitucional de 2007 otorgó al TEPJF la facultad de ejercer control constitucional concreto; es decir, de estudiar la constitucionalidad de las leyes electorales al momento de aplicarlas para que los preceptos contrarios a la Constitución sean inaplicados en casos concretos. Las principales modificaciones derivadas de la reforma electoral de 2007 respecto de las causales de nulidad fueron:

- 1) Se estableció la posibilidad de realizar recuentos de la votación ante los consejos distritales del IFE y en las Salas del TEPJF.
- 2) Las causales de nulidad se limitaron a las expresamente previstas en la ley.
- 3) Se indicaron las causales de nulidades de la elección de presidente de la República.
- 4) Se adicionó un supuesto de nulidad de las elecciones de diputados y senadores.

Causas de nulidad

Actualmente la ley prevé dos tipos de nulidades: de la votación recibida en casilla y de la elección. Las causas de la primera son:

Cuadro 1. Causas de nulidad de votación recibida en casilla

Instalar la casilla en un lugar distinto al autorizado.
Entregar el paquete electoral fuera de los plazos que marca la ley.
Realizar el escrutinio y cómputo de la votación en un local diferente al autorizado.
Recibir la votación en una fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.
Entregar la votación a personas diferentes a las autorizadas.
Detectar error o dolo en los cómputos de los votos.
Permitir votar a ciudadanos sin credencial de elector o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores.
Impedir el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado.
Ejercer violencia física o presión a los miembros de la mesa directiva de casilla o a los electores.
Impedir votar a los ciudadanos sin causa justificada.
Detectar irregularidades graves.
Causal genérica: violar los principios rectores de la materia electoral como equidad en la contienda, libertad del voto y autenticidad de los comicios.

Fuente: Elaboración propia con información del Cofipe (2008) y la LGSMIME (2014).

Como se aprecia en el cuadro 1, para la nulidad de la votación recibida en casilla se establecen 11 causas específicas y una de carácter genérico. En esta última se analizan irregularidades graves que se encuentren plenamente acreditadas y que no sean reparables durante la jornada electoral, de manera que se ponga en duda la certeza de la votación.

Por su parte, las causas de nulidad de la elección son:

Cuadro 2. Causas de nulidad de la elección

Tipo de elección	Causa de nulidad
Diputados y senadores	Que alguna de las causas de nulidad de votación recibida en casilla se acredite en al menos 20% de las casillas en el distrito o no se hayan corregido durante el recuento de votos.
	No instalar 20% o más de las casillas en el distrito y consecuentemente, la votación no hubiera sido recibida.
	Que los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieran obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.
Presidente	No instalar 25% de las casillas.
	Acreditar nulidad de 25% de las casillas.
	Que el ganador sea inelegible.

Fuente: Elaboración propia con información del Cofipe (2008) y la LGSMIME (2014).

Además de las causas descritas en el cuadro 2, para las elecciones de diputados y senadores se contempla una de nulidad genérica; es decir, se puede invalidar la votación cuando se cometan, en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o en la entidad de los comicios, siempre y cuando se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección. Las únicas excepciones en la causa de nulidad genérica son las irregularidades imputables a los partidos demandantes o a sus candidatos. Destaca que esta causa no se prevé para la elección de presidente de la República.

Aparte de las previstas de manera expresa en la ley, antes de 2007 existía la llamada causa de nulidad abstracta, definida así por el TEPJF por referirse a la violación a principios constitucionales. Nació a partir del criterio adoptado en el caso Tabasco (SUP-JRC-487/2000) y retomado en los casos Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007) y Acapulco (SUP-JRC-165/2008).

Cabe mencionar que la nulidad por violación a principios constitucionales quedó en una suerte de limbo con la reforma electoral de 2007, pues la cual estableció que la nulidad sólo podía determinarse por causas contenidas en la ley, lo que implicó una aparente contradicción con el carácter de tribunal constitucional que en ese mismo año se le otorgó

al TEPJF. Esta contrariedad terminó cuando se presentó un criterio para resolver las impugnaciones de las elecciones de los municipios de Yurécuaro, Michoacán (2007), y Acapulco, Guerrero (2008). A partir de una nueva interpretación del texto constitucional, al solucionar estos casos el TEPJF señaló que se debe analizar si una elección como proceso en su conjunto es violatoria de las normas de dicho precepto, de manera que se constate que cumple o no, con los principios constitucionales a fin de determinar su validez o invalidez. Con ello, se estableció la llamada causa de nulidad de una elección por violación a principios constitucionales, finalizando así la discordancia surgida con dicha reforma.

La causa de nulidad abstracta o por violación a principios constitucionales señala que para considerar una elección como válida se deben observar los siguientes principios legales y constitucionales:

- 1) Elecciones libres, auténticas y periódicas.
- 2) Sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 3) Financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales apegado al principio de equidad.
- 4) Organización de las elecciones mediante un organismo público y autónomo.
- 5) Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral.
- 6) Establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.
- 7) Control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

De acuerdo con dicha causa, la inobservancia de estos principios durante del proceso electoral trae como consecuencia la nulidad de la elección.

Principios que rigen las nulidades en materia electoral

A fin de conseguir la nulidad de una elección, las irregularidades aducidas forzosamente tienen que vencer los siguientes principios establecidos en la LGSMIME:

- 1) Los actos y resoluciones realizados por la autoridad electoral se presumen válidos constitucional y legalmente. Por lo tanto, el demandante tiene la carga procesal de demostrar lo contrario a fin de destruir la presunción de validez que los sostiene.
- 2) Los actos y resoluciones llevados a cabo por los ciudadanos durante la jornada electoral y los cómputos distritales se presumen válidos constitucional y legalmente. Por lo que el demandante tiene la carga procesal de demostrar lo contrario.
- 3) Por medio de los procedimientos administrativos sancionadores que se siguen durante cada proceso ante la autoridad electoral administrativa, se depuran —y en la medida de lo posible se reparan— los actos de carácter irregular que se van presentando. En este sentido, los principios rectores del proceso se construyen y fortalecen con el tiempo, y corresponde a la parte demandante probar que esto no es suficiente para garantizar la validez de la votación.

También cabe mencionar que los partidos y las coaliciones tienen una participación central durante el proceso, pues no sólo postulan candidatos a los distintos cargos de elección popular, sino que también conocen y participan en la organización electoral por medio de sus representantes ante el Consejo General, los consejos locales y los distritales del IFE. A estos representantes hay que sumar los que acreditan en cada una de las casillas durante la jornada comicial. En este sentido, los partidos son corresponsables del desarrollo del proceso electoral y de sus resultados.

Por lo tanto, desde una perspectiva jurídica, preservar la validez de la elección en todo momento equivale a respetar la expresión de la voluntad popular y el derecho fundamental de los ciudadanos a votar. Es por esto que únicamente ante casos graves e irregularidades determinantes en los resultados, se pueden anular los efectos del ejercicio del derecho al voto. La forma de demostrar plenamente la causal de nulidad es por medios probatorios, los cuales deben acreditar de manera fehaciente las conductas ilícitas. Esto con el fin de que, a partir de su análisis y valoración, se desprenda la existencia de la causal de nulidad, resultando necesario invalidar la votación de la casilla o la elección.

El carácter determinante de la irregularidad implica que la afectación denunciada fue de tal magnitud que generó un cambio de resultado en la elección o vició la voluntad de los electores al momento de

decidir el sentido de su voto. Existen criterios cualitativos y cuantitativos a efecto de establecer dicho carácter. Los cuantitativos implican la realización de operaciones aritméticas que necesariamente requieren que se acredite que existió algún tipo de error en el llenado de las actas o que se llevó a cabo una situación irregular, de manera que se advierta que al declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas se cambiaría el resultado de la elección. Los cualitativos atienden a la gravedad de la irregularidad, para lo cual se valora si se han conculcado de manera significativa, al menos uno de los principios constitucionales rectores de la materia electoral, como son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; o si, atendiendo a la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió la conducta, se favoreció a un partido político o candidato y que por ello resultara vencedor.

En resumen, para anular una elección se requiere que se acredite el carácter determinante de la irregularidad; es decir, de la afectación que llevó a cabo el acto a fin de cambiar el resultado de los comicios o de viciar la voluntad de los electores de tal forma que el voto se hubiere emitido de manera viciada.

Nulidad de elecciones de presidente de la República (2000, 2006 y 2012)

A fin de identificar tendencias en la solicitud de nulidades, primero se examinan las presentadas durante las elecciones de presidente de la República de 2000, 2006 y 2012. Es importante recordar que en esas elecciones los votos se computan en cada uno de los 300 distritos electorales en que está dividido el país, de manera que la votación total obtenida por cada uno de los candidatos, partidos y coaliciones es el resultado de la sumatoria de la votación obtenida en cada distrito. Esta sumatoria es responsabilidad del IFE, quien también debe enviar los resultados al TEPJF, siendo éste el encargado de calificar la elección.

Los resultados obtenidos en cada uno de los 300 cómputos distritales pueden ser impugnados, de manera individual, mediante el JIN. Para conseguir invalidar los sufragios en un distrito es necesario hacer valer las causas de nulidad de la votación recibida en casilla (véase cuadro 1) o de la totalidad de la elección (véase cuadro 2).

Elección presidencial de 2000

En estos comicios únicamente se presentaron dos JIN: en uno de ellos se impugnaron los resultados del Distrito 2 del Estado de México y en el otro, los del Distrito 11 de Puebla. Sólo en el segundo caso se declaró fundada una causal de nulidad y en consecuencia se invalidó la votación en una casilla.

El efecto de dichas impugnaciones en los resultados finales fue mínimo. En el cuadro 3 se compara la votación obtenida por cada candidato según las sumatorias realizadas por el IFE y el TEPJF una vez resueltas las impugnaciones. La variación de los sufragios se refleja en la columna llamada diferencia IFE-TEPJF. Mientras que los candidatos del PAN-PVEM, PRI y Partido Democracia Social (PDS) tuvieron una reducción de 1,091; 5,041 y 309 votos, respectivamente; los del PRD-PT-Partido Alianza Social (PAS)-Partido de la Sociedad Nacionalista Campesina (PSNC), Partido Social Demócrata (PSD) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) vieron un aumento de 2,238; 1,668 y 223 votos, respectivamente. Ninguna de estas variaciones se acercó a 1% de la votación total.

Cuadro 3. Resultados.^A Elección presidencial 2000

Partido o coalición	Candidato	Sumatoria IFE		Sumatoria TEPJF	
		Votación final (%)	Votación absoluta	Votación absoluta	Diferencia IFE-TEPJF
PAN-PVEM	Vicente Fox Quesada	42.52	15,989,636	15,988,545	-1,091
PRI	Francisco Labastida Ochoa	36.11	13,579,718	13,574,677	-5,041
PRD-PT-PAS-PSNC	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	16.64	6,256,780	6,259,018	+2,238
PSD	Manuel Camacho Solís	0.55	206,589	208,257	+1,668
PARM	Porfirio Muñoz Ledo	0.42	156,896	157,119	+223
PDS	Gilberto Rincón Gallardo	1.58	592,381	592,072	-309

Continuación.

Partido o coalición	Candidato	Sumatoria IFE		Sumatoria TEPJF	
		Votación final (%)	Votación absoluta	Votación absoluta	Diferencia IFE-TEPJF
Candidatos no registrados	--	0.80	31,461	32,457	+996
Votos nulos	--	2.10	788,157	789,828	+1,671
Total	--	100	37,601,618	37,601,973	+355

^A Antes y después de resolver impugnaciones presentadas ante el TEPJF.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. a).

Elección presidencial de 2006

En marcado contraste con la elección presidencial de 2000, en la de 2006 los partidos promovieron 377 JIN, de los cuales 240 (64%) fueron interpuestos por la coalición “Por el bien de todos” (Convergencia-PRD-PT); el resto, por los otros partidos.

Dicha coalición, la cual apoyaba al candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), promovió 240 JIN en contra de 230 (77%) de los 300 cómputos distritales. En sus medios de impugnación solicitó el recuento de la votación recibida en las 130,477 (100%) casillas instaladas, señalando que existía un estrecho margen en los resultados entre el primero y segundo lugar; así como un incumplimiento de las reglas del procedimiento de cómputo distrital por parte de los consejos distritales, al no acceder a las solicitudes de apertura efectuadas durante las sesiones de cómputo.

El TEPJF rechazó la petición de recuento general en los 300 distritos electorales del país, pues los cómputos de la elección presidencial deben impugnarse por distrito y en esa ocasión sólo se objetaron 230. Al final, el recuento solicitado ante el TEPJF sólo fue procedente en 149 (62%) de los 240 juicios promovidos; esto es, en 11,724 casillas (9%).

Como es evidente, la coalición “Por el bien de todos” buscaba un recuento generalizado de las casillas instaladas (el famoso “voto por voto, casilla por casilla”). Esto no fue posible por dos razones: no se impugnó el cómputo de los 300 distritos uninominales del país (sólo de 230); y en muchas de las casillas impugnadas no se cumplieron los requisitos legales para ordenar un nuevo escrutinio y cómputo.

El resultado de esos 377 juicios se detalla en el cuadro 4. De éstos, 63% resultó fundado en parte, 16.7% infundado, 16.4% desechado, 3.1% sobreseído y 0.2% no interpuesto.

Cuadro 4. Resolución de juicios.^A Elección presidencial 2006

Sentido de fallo	Número de juicios	Porcentaje (%)
Fundado en parte	239	63
Infundado	63	16.7
Desechado	62	16.4
Sobreseído	12	3.1
Se tuvo por no interpuesto	1	0.2
Total	377	100

^A Promovidos por la coalición “Por el bien de todos”.

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. a).

El balance final de la resolución de los JIN promovidos por todos los partidos fue la anulación de 234,574 votos. El resultado tras la resolución de los juicios no derivó en un cambio de ganador porque los sufragios invalidados impactaron de forma similar a todos los candidatos (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Resultados.^A Elección presidencial 2006

Partido o coalición	Candidato	Sumatoria IFE		Sumatoria TEPJF	
		Votación final (%)	Votación absoluta	Votación absoluta	Diferencia IFE-TEPJF
PAN	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	35.89	15,000,284	14,916,927	-80,601
PRI-PVEM	Roberto Madrazo Pintado	22.26	9,301,441	9,237,000	-62,236
Convergencia-PRD-PT	AMLO	35.31	14,756,350	14,683,096	-75,355
Partido Nueva Alianza	Roberto Campa Cifrán	0.96	401,804	397,550	-2,680
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	Dora Patricia Mercado Castro	2.70	1,128,850	1,124,280	+1,857

Continuación.

Partido o coalición	Candidato	Sumatoria IFE		Sumatoria TEPJF	
		Votación final (%)	Votación absoluta	Votación absoluta	Diferencia IFE-TEPJF
Candidatos no registrados	--	0.71	297,989	298,204	+1,857
Votos nulos	--	2.16	904,604	900,373	-5,990
Total	--	100	41,791,322	41,557,430	-234,574

^A Antes y después de resolver impugnaciones presentadas ante el TEPJF.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. a).

Elección presidencial de 2012

En estos comicios la coalición “Movimiento progresista”, conformada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano —antes Convergencia—, impugnó el cómputo de los 300 distritos electorales, promoviendo 378 JIN. Al igual que en 2006, se solicitó el recuento de un gran número de casillas, alcanzando 32,151 (22%) de las 143,132 instaladas. Cabe mencionar que de esas casillas impugnadas, sólo 526 (1.6%) fueron anuladas y en 1,125 (3.5%) se ordenó el recuento de los sufragios. Estas impugnaciones provocaron, entre otras cosas, que los resultados de la votación se modificaran en 225 de los 300 distritos.

Por otra parte, la principal solicitud en los JIN fue que se realizara un nuevo escrutinio y cómputo; para lo cual se adujeron varias causas de nulidad (véase cuadro 6).

Tabla 6. Causales de nulidad. Elección presidencial 2012

Causal de nulidad	Casillas en que se hizo valer causal de nulidad (%)	Casillas anuladas por causal aducida (%)
Instalar la casilla en lugar distinto al autorizado.	0.15	0.00
Entregar paquete electoral fuera del plazo que marca la ley.	0.01	0.00
Votación recibida en fecha distinta a la elección.	2.33	11.67
Error o dolo en cómputo de votos.	61.08	87.04

Continuación.

Causal de nulidad	Casillas en que se hizo valer causal de nulidad (%)	Casillas anuladas por causal aducida (%)
Permitir votar a ciudadanos sin credencial o que no aparecen en la lista nominal.	11.49	1.11
Impedir acceso o haber expulsado a representantes de partidos.	4.33	0.00
Ejercer violencia física o presión sobre integrantes de mesa directiva o electores.	4.82	0.00
Impedir, sin causa justificada, que ciudadanos ejerzan su derecho a votar.	3.70	0.00
Irregularidades graves.	5.13	0.19
Violación a principios como equidad en contienda, libertad de voto y autenticidad de comicios (causal genérica).	0.06	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

El resultado de los 378 juicios promovidos en dicha elección se detalla en el cuadro 7.

Cuadro 7. Resolución de juicios. Elección presidencial 2012

Sentido de fallo	Juicios	Porcentaje (%)
Fundado en parte	270	71.4
Infundado	80	21.2
Desechado	27	7.1
Sobreseído	1	0.3
Total	378	100

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Como consecuencia de las impugnaciones, los resultados de la votación se modificaron ligeramente; sin embargo, como en 2006, esto no repercutió en el ganador ya que todos los candidatos perdieron votos de forma similar (véase cuadro 8).

Cuadro 8. Resultados finales. Elección presidencial 2012

Partido o coalición	Candidato	Sumatoria IFE		Sumatoria TEPJF	
		Votación final (%)	Votación absoluta	Votación absoluta	Diferencia IFE-TEPJF
PAN	Josefina Eugenia Vázquez Mota	25.41	12,786,647	12,732,630	-54,017
PRI-PVEM	Enrique Peña Nieto	38.21	19,226,784	19,158,592	-68,192
PRD-PT-Movimiento Ciudadano	Andrés Manuel López Obrador	31.59	15,896,999	15,848,827	-48,172
Partido Nueva Alianza	Gabriel Quadri de la Torre	2.29	1,150,662	1,146,085	-4,577
Candidatos no registrados	--	0.04	20,907	20,625	-4,297
Votos nulos	--	2.46	1,241,154	1,236,857	-282
Total	--	100	50,323,153	50,143,616	-179,537

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. b).

Balance

En las tres últimas elecciones presidenciales se presentaron JIN en los cuales se adujeron diversas causas de nulidad. Si bien algunos juicios dieron la razón a la parte demandante, el impacto de la variación no provocó un cambio en el resultado final, es decir, se conservó el mismo vencedor de cada una de las contiendas. Este impacto se detalla en las tablas 9 y 10.

Cuadro 9. Impugnaciones. Elecciones presidenciales (2000-2012)

	2000	2006	2012
Impugnaciones	2	375	378
Distritos electorales impugnados	2	281	300
Casillas en las que se anuló la votación	1	705	526
Votos anulados por el TEPJF	439	234,574	179,537

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. a).

**Cuadro 10. Resultados finales. Elecciones
presidenciales (2000-2012)**

Elección	Sumatoria IFE			Sumatoria TEPJF		
	Primer lugar	Segundo lugar	Diferencia	Primer lugar	Segundo lugar	Diferencia
2000	Vicente Fox Quesada	Francisco Labastida Ochoa		Vicente Fox Quesada	Francisco Labastida Ochoa	
	15,989,636	13,579,718	2,409,918	15,988,545	13,574,677	2,413,868
2006	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador		Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	
	15,000,284	14,756,350	243,934	14,916,927	14,683,096	233,831
2012	Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador		Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador	
	19,226,784	15,896,999	3,329,785	19,158,592	15,848,827	3,309,765

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. a).

También variaron los planteamientos para invalidar los comicios. En 2000 ningún partido buscó anular la elección en su totalidad. No obstante, en el dictamen de validez del TEPJF se hizo una relación acerca de los resultados obtenidos por cada partido o coalición en las diferentes entidades federativas; el impacto que tuvieron los JIN presentados; y el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte del candidato triunfador, Vicente Fox Quesada.

Aunque en 2006 la ley no preveía una causal para anular la totalidad de la votación, en uno de los JIN presentados por la coalición “Por el bien de todos” se presentaron diversos argumentos a fin de controvertirla. Este medio de impugnación se conoció como recurso madre. Las principales irregularidades aducidas en él fueron:

- 1) Incumplimiento de principios constitucionales.
- 2) Parcialidad por parte del IFE y de su consejero presidente.
- 3) Intervención de autoridades locales en el proceso electoral.
- 4) Intervención ilegal de extranjeros durante las campañas.
- 5) Intervención ilegal de organismos empresariales (Consejo Coordinador Empresarial [CCE]) y de empresas mexicanas (Celideth y Jumex, entre otras).

- 6) Propaganda negativa o guerra sucia.
- 7) Inequidad financiera y opacidad en el gasto.
- 8) Propaganda religiosa a favor del candidato del PAN.
- 9) Utilización de programas sociales a favor del candidato del PAN.
- 10) Sesgo del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).
- 11) Errores dolosos en cómputos distritales.
- 12) Apertura ilegal de paquetes electorales.

Por último, si bien en 2012 no hubo claridad absoluta acerca de la posibilidad de impugnar la totalidad de los comicios (incluyendo los resultados electorales), lo cierto es que desde 2008 la LGSMIME preveía diversos supuestos de nulidad de la elección. Atendiendo a dichos supuestos, la coalición “Movimiento progresista” presentó un medio de impugnación de manera exclusiva a fin de controvertir el proceso electoral en su totalidad, mismo que fue resuelto por el TEPJF independientemente del dictamen de validez de la elección presidencial. Los principales temas abordados en esta resolución (SUP-JIN-359/2012) fueron:

- 1) Adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión.
- 2) Uso indebido de encuestas y estudios de opinión como propaganda electoral.
- 3) Financiamiento encubierto (caso Monex).
- 4) Distribución de tarjetas prepagadas (caso Soriana).
- 5) Gastos excesivos en campañas de publicidad.
- 6) Aportaciones ilegales de empresas mercantiles.
- 7) Intervención de funcionarios públicos.
- 8) Irregularidades durante la jornada comicial.
- 9) Irregularidades dolosas en los cómputos distritales.

Nulidad de elecciones de gobernador (2000-2012)

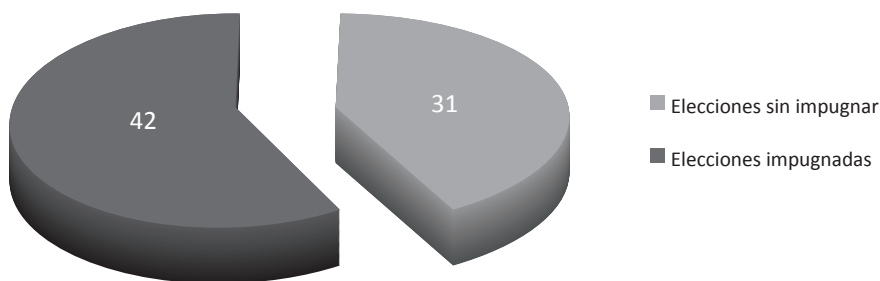
Los comicios locales también pueden ser impugnados ante los tribunales electorales e invalidados por ellos mismos. La ruta para solicitar la nulidad de una elección local requiere dos pasos: se impugnan los resultados emitidos por el instituto electoral estatal ante el Tribunal electoral de la misma entidad; y la sentencia del Tribunal electoral puede impugnarse ante la Sala Superior del TEPJF mediante un juicio de revisión constitucional electoral (JRC) para que éste emita una sentencia definitiva e inatacable.

De 2000 a 2012 se celebraron 73 elecciones de gobernador en el país. Aunque los comicios se celebran cada seis años, en los casos de Michoacán (2007-2011 y 2011-2015), Yucatán (2007-2012) y Quintana Roo (2005-2010 y 2010-2015) el periodo fue menor a fin de empatar los procesos electorales de estas entidades con los federales. Durante este periodo también hubo tres elecciones extraordinarias: Tabasco (2000) y Colima (2003 y 2005). En el caso de Tabasco y en el de Colima en 2003 la razón fue que la elección ordinaria fue anulada por el TEPJF. La de Colima en 2005 se debió a la muerte del gobernador en turno.

Elecciones impugnadas

De las 73 elecciones de gobernador celebradas entre 2000 y 2012, 42 (57%) fueron impugnadas ante el TEPJF (véase gráfica 1). Pese a no contar con el dato preciso, la gran mayoría de las impugnadas ante tribunales locales, también lo fueron ante el TEPJF.

Gráfica 1. Elecciones de gobernador celebradas e impugnadas (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Las elecciones de gobernador celebradas entre 2000 y 2012 se describen en el cuadro 11. Las impugnadas aparecen sombreadas y las anuladas, además, con una “A” junto al año. Sobresale que en ese periodo sólo en Chihuahua, Guanajuato y Querétaro no hubo impugnaciones ante el TEPJF; en Jalisco se impugnaron las tres celebradas; en 11 entidades se impugnaron dos (Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas); y que en 17 estados se impugnó una (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala).

Cuadro 11. Elecciones de gobernador (2000-2012)

Estado	Primera elección	Segunda elección	Tercera elección
Aguascalientes	2004	2010	--
Baja California	2001	2007	--
Baja California Sur	2005	2011	--
Campeche	2003	2009	--
Chiapas	2000	2006	2012
Chihuahua	2004	2010	--
Coahuila	2005	2011	--
Colima	2003	2005 ^A	2009
Durango	2004	2010	--
Distrito Federal	2000	2006	2012
Estado de México	2005	2011	--
Guanajuato	2000	2006	2012
Guerrero	2005	2011	--
Hidalgo	2005	2011	--
Jalisco	2000	2006	2012
Michoacán	2001	2007	2011
Morelos	2000	2006	2012
Nayarit	2005	2011	--
Nuevo León	2003	2009	--
Oaxaca	2004	2010	--
Puebla	2004	2010	--
Querétaro	2003	2009	--
Quintana Roo	2005	2010	--
San Luis Potosí	2003	2009	--
Sinaloa	2004	2010	--
Sonora	2003	2009	--
Tabasco	2000 ^A	2006	2012
Tamaulipas	2004	2010	--
Tlaxcala	2004	2010	--
Veracruz	2004	2010	--
Yucatán	2001	2007	2012
Zacatecas	2004	2010	--

Nota: el sombreado indica que la elección fue impugnada.

^A La elección fue anulada.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. b).

¿Quién impugna?

De acuerdo con la LGSMIME, las votaciones sólo pueden ser impugnadas por los partidos políticos; Sin embargo, los candidatos también pueden hacerlo, excepcionalmente, cuando el ganador no reúne los requisitos de elegibilidad establecidos en la legislación correspondiente. En el caso de las elecciones de gobernador, el medio de impugnación es el JRC, el cual debe ser resuelto por la Sala Superior del TEPJF.

De las 42 elecciones de gobernador impugnadas ante el TEPJF entre 2000 y 2012, 13 lo fueron por dos o más partidos o coaliciones y 29 por un solo partido o coalición. El PAN lo hizo con mayor frecuencia con 12 impugnaciones; seguido por el PRD con 8; el PRI 4; Movimiento Ciudadano 3; y el PVEM, el PT, así como el Partido Duranguense (PD) controvirtieron una. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los comicios fueron impugnados por las coaliciones que se conformaron para contender en el proceso electoral y no por los partidos políticos en lo individual.

**Cuadro 12. Impugnaciones.^A
Elecciones de gobernador (2000-2012)**

Partido o coalición	Impugnaciones
PAN	12
PRI	4
PRD	8
PT	1
PVEM	1
Movimiento Ciudadano	3
Partido Nueva Alianza	0
PD	1
Coalición (varias)	27
Total	42

^A Impugnadas por partido o coalición.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. b).

Ahora bien, las tendencias en impugnaciones por partido varían al desagregar las presentadas por las coaliciones. El PRD es el que tiene mayor número de impugnaciones, siendo éstas 24; seguido por el PT y el PAN con 17; Movimiento Ciudadano y el PRI con 15; PVEM 11; y el Partido Nueva Alianza con 2 (véanse cuadro 13 y gráfica 2).

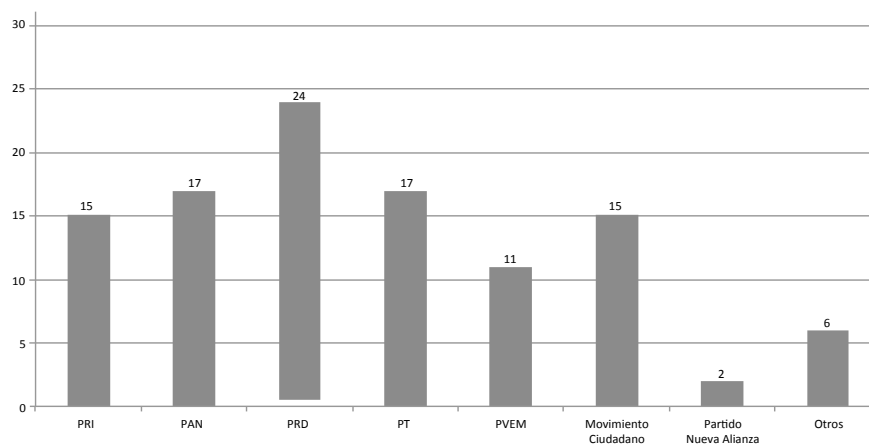
**Cuadro 13. Impugnaciones.^A
Elecciones de gobernador (2000-2012)**

Partido o coalición	Impugnaciones
PRD	24
PAN	17
PT	17
PRI	15
Movimiento Ciudadano	15
PVEM	11
PD	6
Partido Nueva Alianza	2
Total	42

^A Impugnadas por partido político.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE (s. f.) y el TEPJF (s.f. b).

**Gráfica 2. Impugnación^A de elecciones
de gobernador (2000-2012)**



^A Impugnadas por partido político.

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Irregularidades aducidas en impugnaciones

Al analizar los escritos de impugnación presentados por los partidos y las coaliciones, es posible identificar algunas tendencias (véase

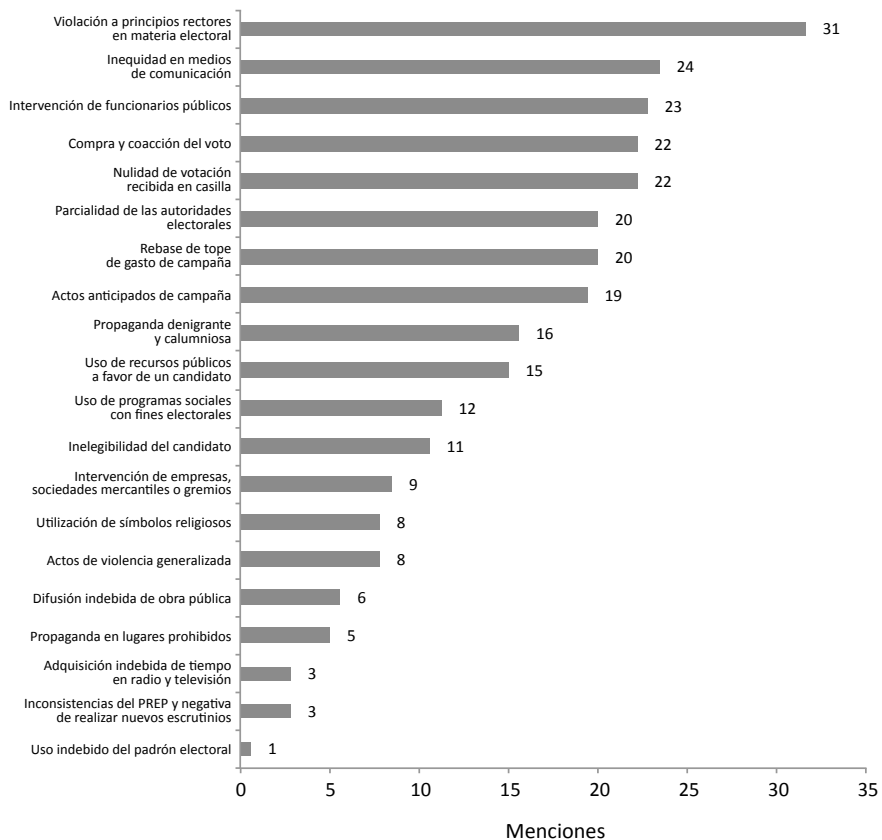
gráfica 3). En este caso el universo son las 278 causas aducidas en las 42 elecciones de gobernador impugnadas ante el TEPJF entre 2000 y 2012:

- 1) Con 31 denuncias en las 42 impugnaciones presentadas ante el TEPJF, la violación a los principios rectores de la materia electoral (certeza, imparcialidad, equidad y legalidad) es la causa de nulidad aducida con mayor frecuencia. Cabe recordar que estas irregularidades son la base de la llamada causa de nulidad abstracta, misma que si bien no se encuentra prevista expresamente en la ley, deriva originalmente de la interpretación realizada por el TEPJF en el caso Tabasco (2000). Además, aunque la reforma electoral de 2007 prohibió expresamente esta causa de nulidad, el TEPJF la aplicó nuevamente en el caso Acapulco (2008). Éste, junto con el caso Morelia (2011), sentaron un precedente que sobrevive hasta 2013.
- 2) Con 24 acusaciones, la inequidad en medios de comunicación es la segunda causa más aducida. La mayoría de las veces los partidos argumentan que los medios son parciales en su cobertura de las campañas, centrando la discusión en la presunta fuerza persuasiva del radio y la televisión hacia el electorado. Debido a la escasa competencia en estas industrias, la mayoría de las acusaciones son dirigidas a empresas como Televisa y Televisión Azteca.
- 3) La tercera causa aducida con mayor frecuencia es la intervención de funcionarios públicos con 23 acusaciones. El argumento más recurrente es que estas presuntas intervenciones impactan directamente en la equidad de la contienda.
- 4) La compra y coacción del voto y la nulidad de la votación recibida en casilla aparecen empatadas como la cuarta causa más aducida, al tener 22 denuncias. Por lo general, la primera de ellas se refiere al partido del candidato ganador; sin embargo, cuando el partido gobernante es el mismo que el del candidato vencedor, esta acusación también suele referirse a los funcionarios públicos. Por su parte, la segunda suele referirse a presuntas irregularidades como la sustracción de boletas y el “embarazo” y robo de urnas.
- 5) Con 20 acusaciones, el rebase de tope de gasto de campaña, así como la parcialidad de las autoridades electorales, son la quinta causa de nulidad más usual. Como en otros casos, el argumento más

recurrente es que impactan directamente en la equidad de la contienda: mientras el rebase de dicho tope favorece a un candidato en perjuicio de otros, la parcialidad de las autoridades pone en duda la credibilidad del proceso.

- 6) Otras causas aducidas constantemente son: actos anticipados de campaña, con 19 denuncias; seguida por propaganda denigrante y calumniosa, con 16; uso de recursos públicos a favor de un candidato, 15; uso de programas sociales con fines electorales, 12; e inelegibilidad del candidato, con 11 acusaciones.

Gráfica 3. Causas de nulidad en elecciones de gobernador (2000-2012)^A



^A Frecuencia de aducciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

El cuadro 14 y las gráficas 4 a 22 muestran un panorama todavía más detallado de las impugnaciones. Mientras que en el cuadro se desglosan las causales de nulidad aducidas en las 42 elecciones de gobernador efectuadas entre 2000 y 2012, y que fueron impugnadas ante el TEPJF; las gráficas ilustran la recurrencia de cada causal durante ese periodo. Debido a que el número de elecciones impugnadas varía por año, en las gráficas se utilizan porcentajes para indicar el número de ocasiones en que una causal fue aducida en un año electoral. Por ejemplo, si en 2003 hubo cuatro impugnaciones y en dos se adujo parcialidad de las autoridades electorales, ésta es codificada con una frecuencia de 50%; asimismo, si esta misma causal fue aducida en las cuatro, es codificada con una frecuencia de 100%.

Destaca que sólo dos (5%) de las 42 impugnaciones presentadas ante el TEPJF (Durango 2004 y Oaxaca 2010) entre 2000 y 2012 fueron desechadas. En ninguno de esos casos, los impugnantes señalaron causas de nulidad que se pudieran acreditar durante el proceso electoral, pues sus argumentos se dirigieron a atacar cuestiones genéricas relativas a la calificación de la elección efectuada por la autoridad electoral local.

También sobresale que 2004 fue el año en el cual se presentaron más solicitudes de nulidad ante el TEPJF, con 8 en total (Durango, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas); seguido por 2005, con 7 (Baja California Sur, Colima, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo); y posteriormente, con 5, los años 2006 (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Morelos y Tabasco), así como 2010 (Aguascalientes, Durango, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas).

Estas tendencias sugieren que el *boom* de las impugnaciones ante el TEPJF fue entre 2004 y 2006 (acaso a raíz de que se anulara la elección de Colima en 2003), con un segundo pico en 2010 (acaso debido al gran número de elecciones celebradas en aquel año). Si la tendencia al alza fuera constante, en 2011 y 2012, respectivamente, se habrían visto al menos 7 y 5 impugnaciones. Sin embargo, en 2011 se impugnaron 4 de 6 elecciones (Estado de México, Hidalgo, Guerrero y Michoacán) y en 2012, 3 de 7 (Jalisco, Morelos y Yucatán).

Finalmente, destacan las siguientes tendencias en torno a la recurrencia con que cada causal de nulidad fue aducida entre 2000 y 2012:

- 1) La propaganda denigrante y calumniosa, la inequidad en medios de comunicación, los actos anticipados de campaña, la compra y coacción del voto, así como la parcialidad de las autoridades electorales fueron aducidas de manera relativamente constante, con picos cercanos a las elecciones presidenciales de 2000 y 2006.
- 2) Aunque la adquisición indebida de tiempo en radio y televisión no fue mencionada hasta después de 2008 (esta causal no existía previo a la reforma electoral de 2007), de 2008 a 2012 tampoco fue argumentada con gran recurrencia.
- 3) La utilización de símbolos religiosos, las inconsistencias del PREP y la colocación de propaganda en lugares prohibidos, han sido aducidas con recurrencia constante pero en menor proporción que todas las demás.
- 4) Los actos de violencia generalizada también han sido argumentados de manera constante y en menor proporción que las demás; sin embargo, tuvieron un pequeño pico entre 2010 y 2011.
- 5) El uso de programas sociales con fines electorales a pesar de haber sido aducido en 2000 y 2003, tuvo un *boom* entre 2010 y 2011.
- 6) La intervención de funcionarios públicos, la nulidad de la votación recibida en casilla y la violación a principios rectores en materia electoral han sido argumentadas con mayor constancia y recurrencia que todas las demás.
- 7) Aunque con menor recurrencia, la difusión de obra pública y la inelegibilidad del candidato también han sido mencionadas de manera constante.
- 8) El rebase de tope de gasto de campaña ha sido una irregularidad que se ha hecho valer de manera recurrente desde 2000.

Cuadro 14. Causas de nulidad.^A Elecciones de gobernador (2000-2012)

Año	Entidad	Actos anticipados de campaña	Propaganda denigrante y calumniosa	Inequidad en medios de comunicación	Adquisición indebida de tiempo en radio y televisión	Intervención de empresas, sociedades mercantiles o gremios	Utilización de símbolos religiosos	Uso indebido del padrón electoral	Compra y coacción del voto	
2000	Tabasco (anulada)	--	X	X	--	--	--	--	X	
2001	Jalisco	--	X	X	--	--	--	--	X	
	Yucatán	--	X	X	--	--	--	--	X	
2003	Campeche	--	--	--	--	--	--	--	X	
	Colima (anulada)	--	--	--	--	--	--	--	X	
	Nuevo León	--	--	--	--	--	--	--	--	
	San Luis Potosí	--	--	--	--	--	--	--	--	
2004	Tlaxcala	--	--	--	--	X	X	--	--	
	Tamaulipas	X	--	--	--	--	--	--	X	
	Zacatecas	X	--	--	--	X	--	--	X	
	Durango				DESECHADA					
	Oaxaca	X	X	X	--	X	--	--	--	
	Puebla	X	--	--	--	--	X	--	X	
	Veracruz	X	X	X	--	--	--	--	X	
	Sinaloa	X	X	X	--	--	--	--	--	
2005	Baja California Sur	--	--	--	--	--	--	--	--	
	Colima	--	--	--	--	--	--	--	X	
	Coahuila	--	--	X	--	--	--	--	--	
	Estado de México	X	--	X	--	--	--	--	X	
	Hidalgo	--	X	X	--	X	--	--	--	
	Nayarit	X	--	X	--	--	X	--	--	
	Quintana Roo	--	X	X	--	--	--	--	X	

Continuación.

Actos de violencia generalizada	Uso de programas sociales con fines electorales	Uso de recursos públicos a favor de un candidato	Difusión indebida de obra pública	Intervención de funcionarios públicos	Parcialidad de las autoridades electorales	Inconsistencias del PREP y negativa de realizar nuevos escrutinios	Violación a principios rectores en materia electoral	Rebase de tope de gasto de campaña	Propaganda en lugares prohibidos	Nulidad de votación recibida en casilla	Inelegibilidad del candidato
--	X	--	--	X	X	--	X	--	--	X	--
--	--	--	--	X	X	--	X	--	--	X	--
--	--	--	--	X	X	--	X	X	--	X	--
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--
X	--	--	--	X	X	--	X	X	--	--	--
--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--
--	X	X	--	X	X	--	X	X	--	X	X
--	--	X	X	X	--	--	X	X	--	--	--
--	--	X	X	X	X	--	--	--	--	X	X
DESECHADA											
X	--	X	--	X	--	--	X	--	--	--	--
--	X	--	--	X	X	--	X	--	--	X	X
--	--	X	X	X	X	X	X	X	--	X	--
--	--	X	--	--	--	--	X	X	X	--	--
--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--
X	--	--	--	X	--	--	X	--	--	X	--
--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	X
--	X	X	--	X	X	--	X	X	--	X	X
--	--	X	--	X	X	--	X	X	--	X	X
--	X	--	--	X	--	--	X	--	--	X	--
--	--	--	--	--	X	--	X	--	--	X	--

Continuación.

Año	Entidad	Actos anticipados de campaña	Propaganda denigrante y calumniosa	Inequidad en medios de comunicación	Adquisición indebida de tiempo en radio y televisión	Intervención de empresas, sociedades mercantiles o gremios	Utilización de símbolos religiosos	Uso indebido del padrón electoral	Compra y coacción del voto
2006	Chiapas	--	--	--	--	X	--	--	--
	Distrito Federal	--	--	X	--	--	--	--	X
	Tabasco	X	X	X	--	X	X	--	X
	Jalisco	X	X	X	--	X	--	--	--
	Morelos	X	--	X	--	--	--	--	--
2007	Baja California	--	X	--	--	--	--	--	X
2009	San Luis Potosí	--	--	X	--	--	--	--	--
	Sonora	--	--	--	--	--	--	--	--
2010	Aguascalientes	X	X	X	--	--	X	--	X
	Durango	--	X	X	--	X	--	--	X
	Oaxaca	DESECHADA							
	Veracruz	X	X	X	--	X	--	X	X
	Zacatecas	X	--	X	X	--	--	--	--
2011	Estado de México	--	--	--	--	--	--	--	X
	Guerrero	X	--	--	X	--	X	--	X
	Hidalgo	X	--	X	--	--	X	--	X
	Michoacán	X	X	X	X	--	X	--	--
2012	Jalisco	--	X	X	--	--	--	--	--
	Morelos	X	--	--	--	--	--	--	X
	Yucatán	X	--	--	--	--	--	--	--
Total	42	19	16	23	3	9	8	1	22

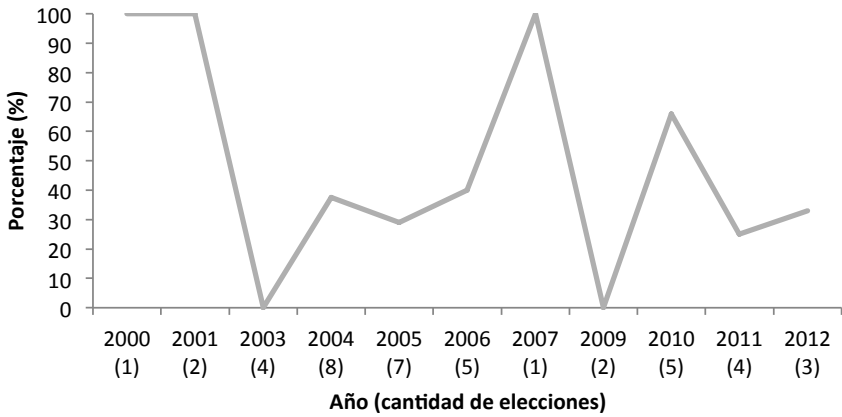
Continuación.

Actos de violencia generalizada	Uso de programas sociales con fines electorales	Uso de recursos públicos a favor de un candidato	Difusión indebida de obra pública	Intervención de funcionarios públicos	Parcialidad de las autoridades electorales	Inconsistencias del PREP y negativa de realizar nuevos escrutinios	Violación a principios rectores en materia electoral	Rebase de tope de gasto de campaña	Propaganda en lugares prohibidos	Nulidad de votación recibida en casilla	Inelegibilidad del candidato
X	--	--	--	X	X	--	X	--	--	X	--
--	X	--	X	--	--	--	X	--	--	X	--
--	--	X	--	X	--	--	X	--	--	X	--
--	X	X	--	X	X	--	X	X	--	--	--
--	--	--	--	--	X	X	X	--	--	X	X
--	--	--	X	X	--	--	X	--	--	X	--
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
--	--	--	--	X	--	--	X	X	--	X	--
--	X	X	--	X	X	--	--	X	X	X	X
X	X	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--
DESECHADA											
--	--	X	--	X	X	X	--	X	--	--	--
--	--	--	--	X	X	--	X	--	--	--	X
X	X	X	--	--	--	--	X	X	--	--	--
--	X	--	X	--	X	--	X	X	X	X	X
--	X	--	--	X	X	--	X	X	X	--	--
X	X	X	--	--	--	--	X	X	--	--	--
--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--
--	--	--	--	--	X	--	--	X	X	--	--
X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--
8	13	14	6	23	20	3	32	18	5	23	11

^A Aducidas en 42 elecciones impugnadas.

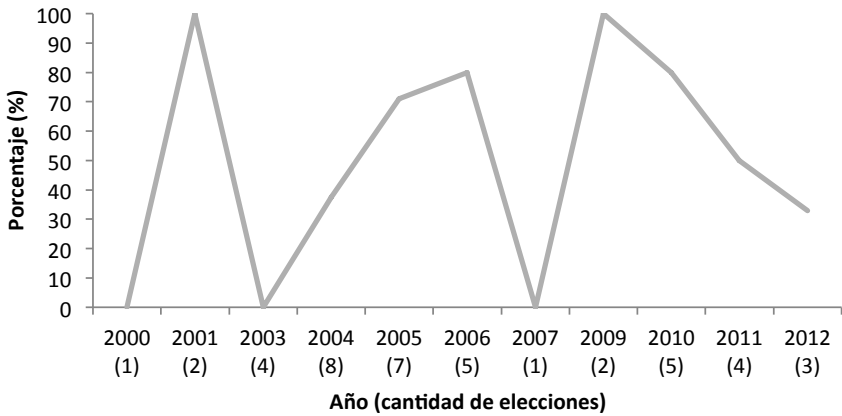
Fuente: Elaboración propia con datos de impugnaciones presentadas ante el TEPJF (s.f. b).

Gráfica 4. Propaganda denigrante y calumniosa



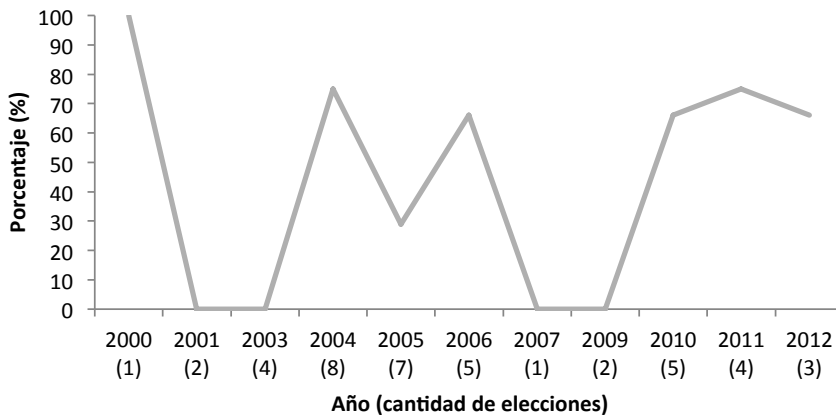
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 5. Inequidad en medios de comunicación



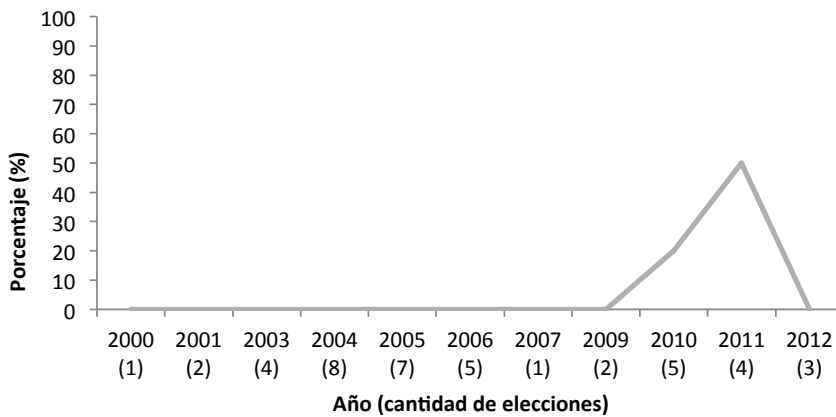
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 6. Actos anticipados de campaña



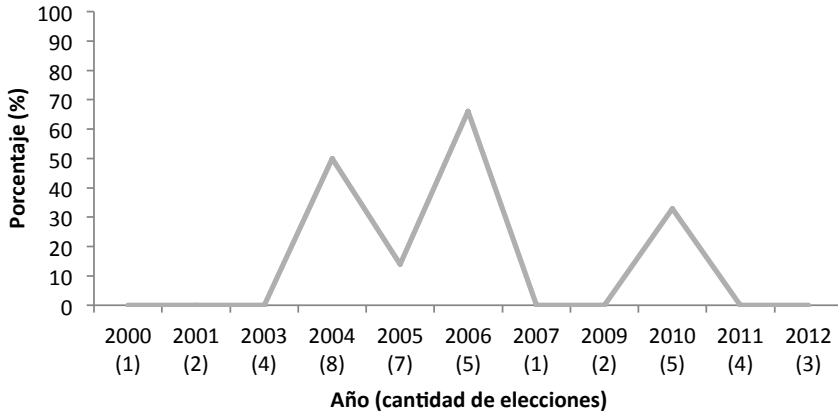
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 7. Adquisición indebida de tiempo en radio y televisión



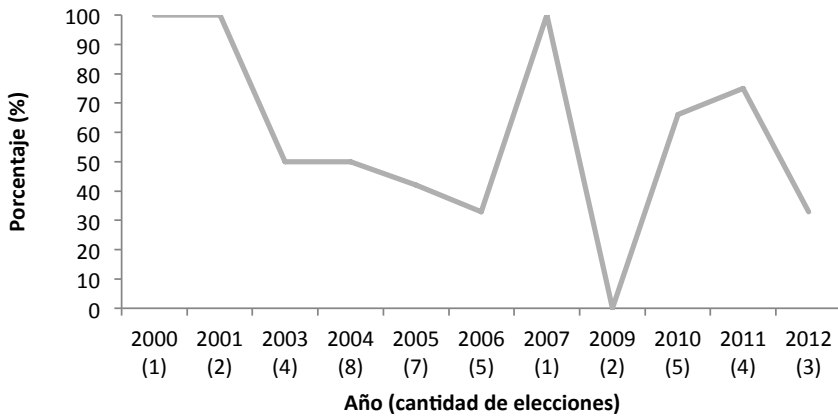
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 8. Intervención de empresas, sociedades mercantiles o gremios



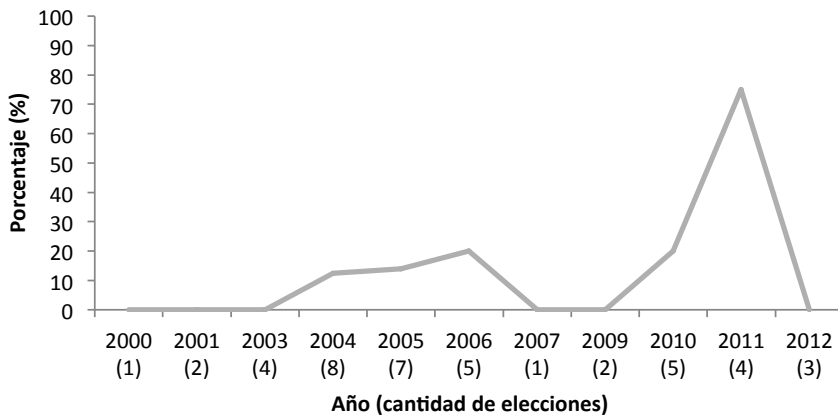
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 9. Compra y coacción del voto



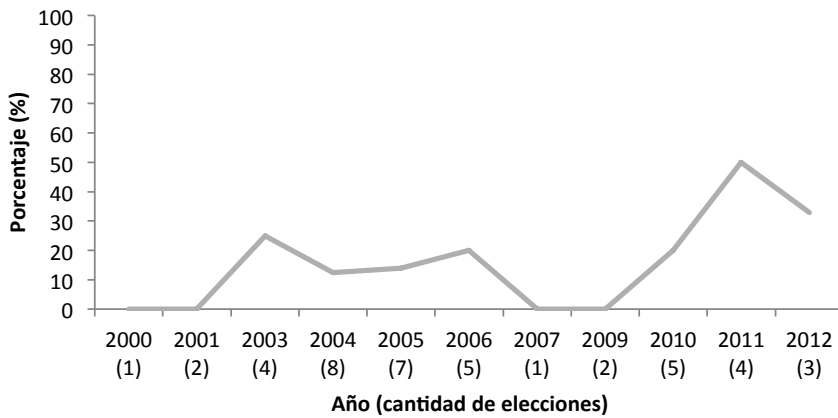
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 10. Utilización de símbolos religiosos



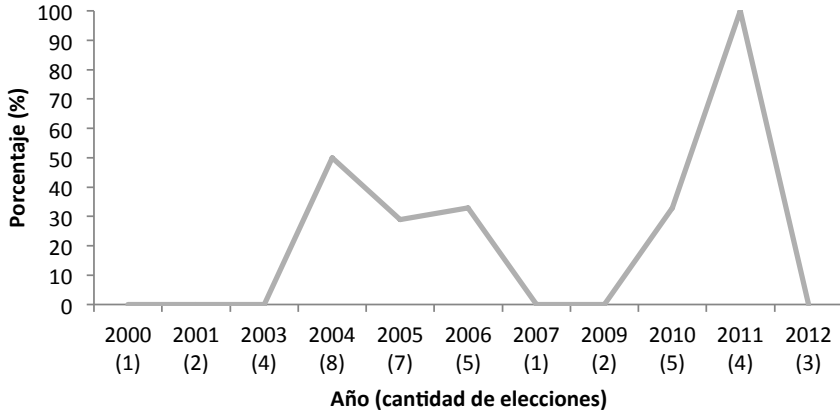
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 11. Actos de violencia generalizada



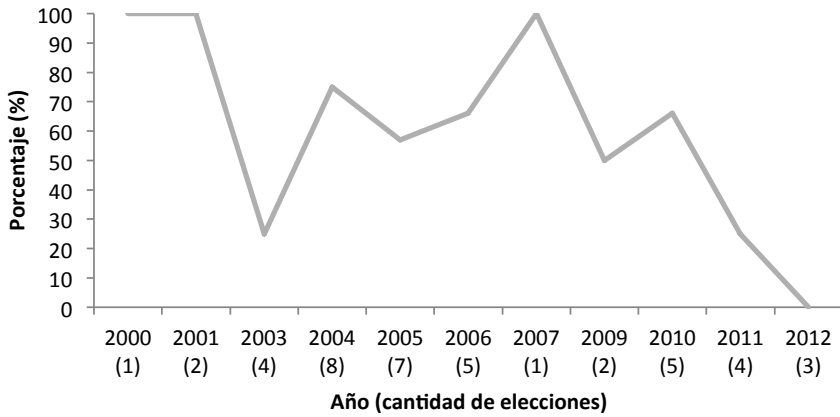
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 12. Uso de programas sociales con fines electorales



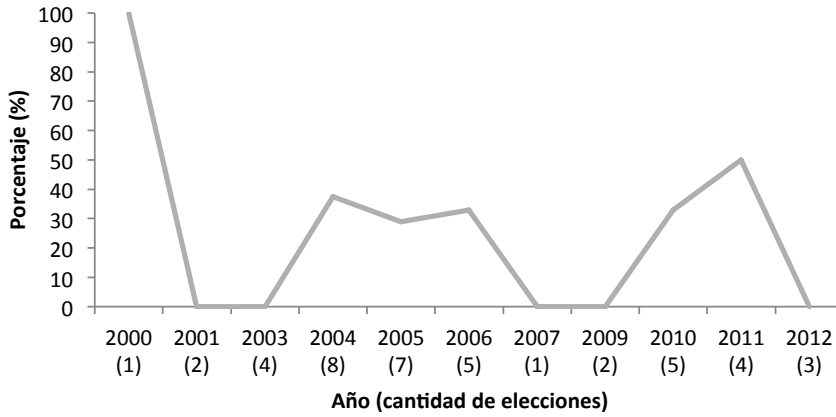
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 13. Intervención de funcionarios públicos



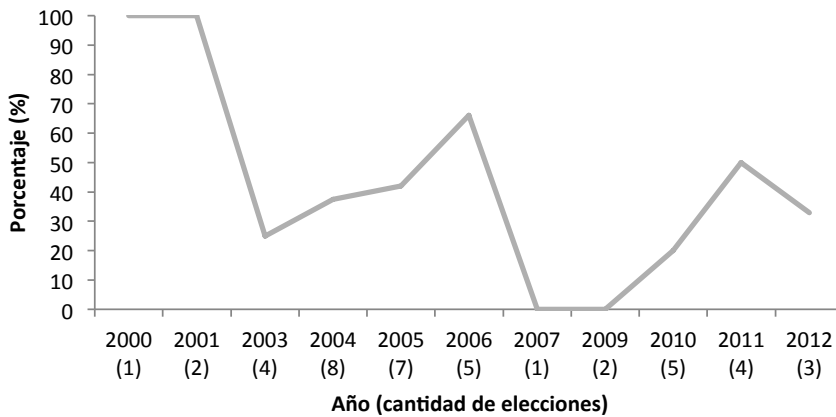
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 14. Uso de recursos públicos a favor de un candidato



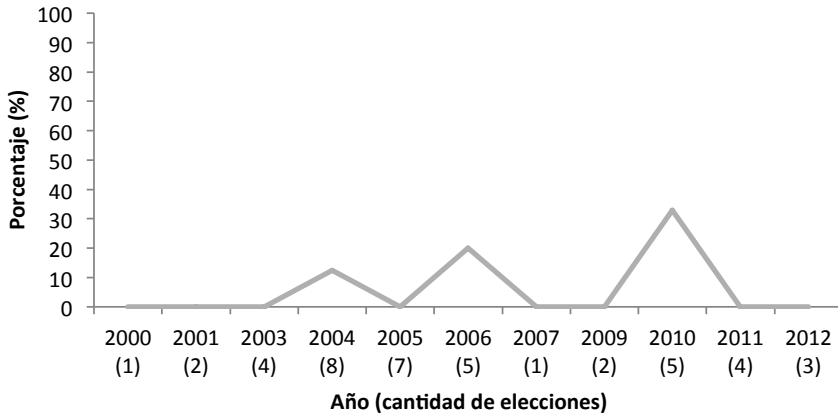
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 15. Parcialidad de las autoridades electorales



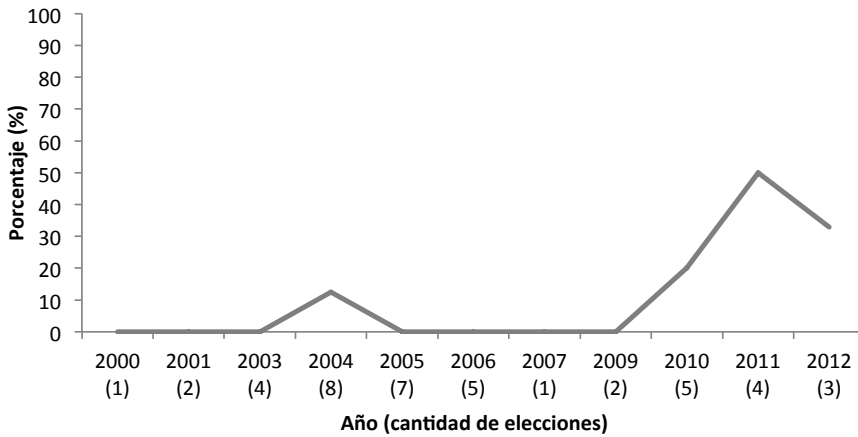
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 16. Inconsistencias del PREP y negativa de realizar nuevos escrutinios



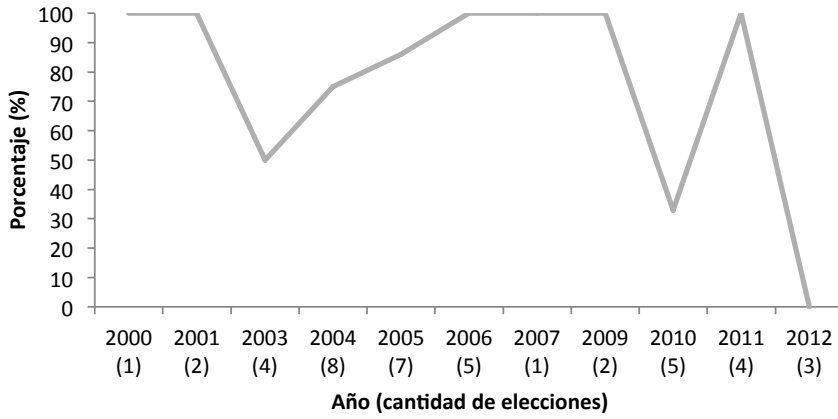
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 17. Propaganda en lugares prohibidos



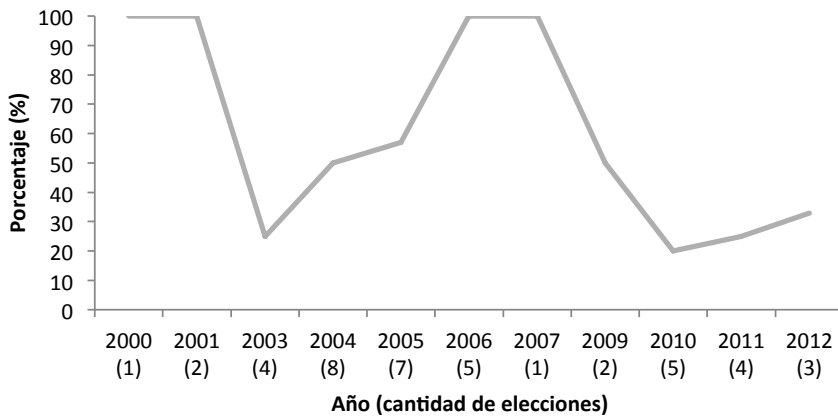
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 18. Violación a principios rectores en materia electoral



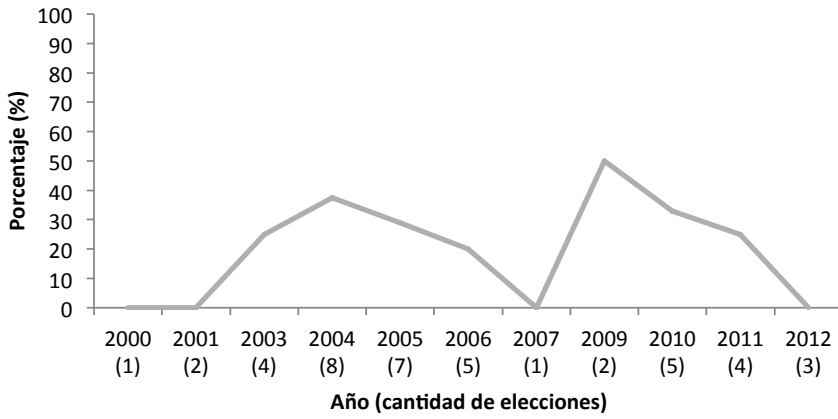
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 19. Nulidad de votación recibida en casilla



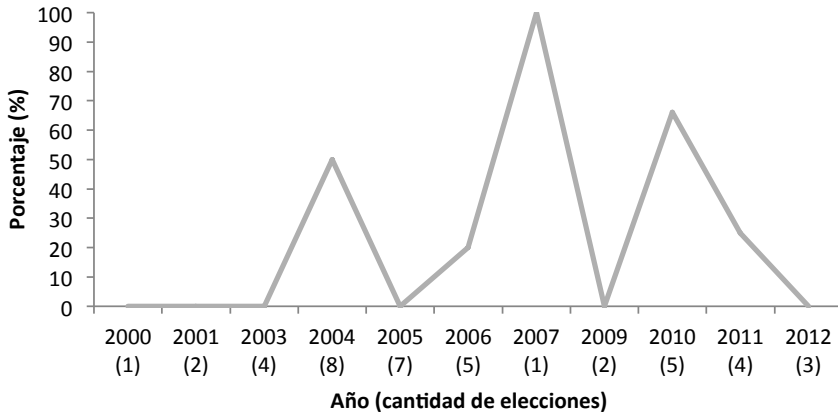
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 20. Inelegibilidad del candidato



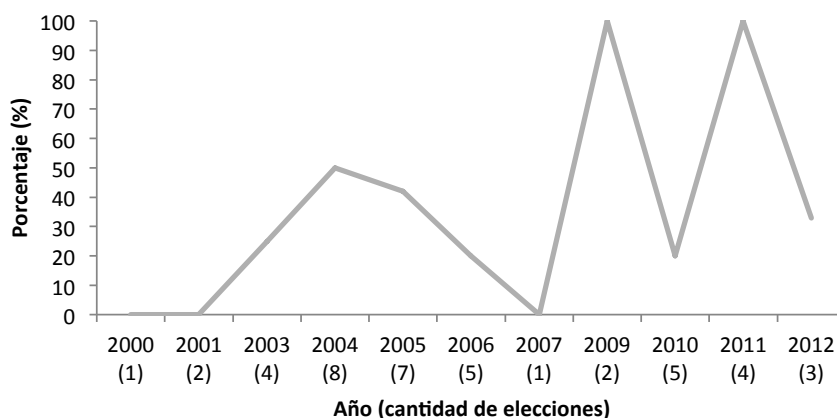
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 21. Difusión indebida de obra pública



Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Gráfica 22. Rebase de tope de gasto de campaña



Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF (s.f. b).

Elecciones anuladas

Las dos elecciones de gobernador que hasta 2013 fueron anuladas son la de Tabasco en 2000 y la de Colima en 2003.

Tabasco 2000

En la sentencia SUP-JRC-487/2000 se calificó la elección de gobernador celebrada en Tabasco en 2000, misma que ya había sido impugnada ante el Tribunal local. En esta impugnación el PRD y el PAN adujeron que no se analizaron los hechos acontecidos previos a la jornada comicial, que, en su opinión, representaban violaciones a los principios sustanciales del proceso. Dichas violaciones eran:

- 1) Compra y coacción del voto.
- 2) Inequidad en el acceso a los medios de comunicación.
- 3) Propaganda electoral durante el periodo de veda.
- 4) Intervención de empresas mercantiles en el proceso (la empresa Chocoweb).
- 5) Parcialidad de las autoridades electorales.
- 6) Intervención de los gobiernos estatales y municipales.

En principio, el punto a deliberar fue la posibilidad de declarar o no la nulidad de unos comicios por causas distintas a las expresamente señaladas en la legislación electoral. Se señaló que para poder considerar válida una votación, deben observarse ciertos aspectos relativos al desarrollo del proceso electoral federal y a la producción (escrutinio y cómputo) del resultado electoral. Se estimó que la ausencia de éstos, de manera significativa y decisiva, no puede conducir a la validación del proceso.

El TEPJF consideró que las causales aducidas se acreditaban y eran suficientes para declarar la nulidad de la elección, pues a partir de los indicios generados por las pruebas aportadas, se advirtió que existieron irregularidades graves que afectaron la equidad de la contienda en beneficio del candidato postulado por el PRI. De la valoración de la sentencia derivan las siguientes conclusiones que llevaron a la nulidad de los comicios:

- 1) Hubo indicios de que se ofreció dinero para inducir el voto en favor del candidato postulado por el PRI.
- 2) Se presentaron indicios de la entrega de recursos materiales por parte del gobierno estatal, sin que se tuviera por acreditado el propósito para el cual se realizó esta entrega.
- 3) Se tuvo por acreditado que en instalaciones de la empresa Chocoweb se encontró documentación electoral el día anterior a la jornada comicial.
- 4) Respecto de los medios de comunicación, se tuvo por demostrado que el PRI tuvo una mayor difusión que el resto de los partidos.
- 5) Se acreditó la injerencia del gobierno estatal en el proceso, lo que constituye una violación grave dado que debe ser imparcial en todo momento.

Si bien no se presentó un hecho único y determinante para anular la votación, al adminicular los indicios que generaron las pruebas presentadas se tuvo por acreditada la participación del gobierno estatal en la elección, la intervención de la empresa Chocoweb y la abrumadora presencia del PRI en los medios. Por lo tanto, se estimó que en conjunto estos hechos vulneraron la equidad del proceso en beneficio del PRI y en detrimento de los demás partidos. Considerando que la

diferencia entre el primero y segundo lugar era de sólo 1.8%, se decidió que la inequidad del proceso dañó irreparablemente el resultado final.

La importancia del caso Tabasco es que por primera vez se invalidó una elección de gobernador en México. Si bien no se actualizó ninguna de las causales de nulidad previstas expresamente en la legislación, el TEPJF sí realizó una interpretación a efecto de crear la denominada causal abstracta. También se hizo una valoración probatoria a partir de la cual se estimó que, aunque no existía un medio probatorio único para acreditar las irregularidades, sí era posible fortalecer los indicios que cada prueba generaba y con ello tenerlas por acreditadas.

Colima 2003

En 2003 se realizó la elección para elegir gobernador en el estado de Colima. El candidato triunfador fue el priista Gustavo Alberto Vázquez Montes. El PAN y el PRD impugnaron los resultados, aduciendo que se actualizaba una de las causas de nulidad de la elección prevista en la legislación de dicho estado (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 59, fracción V, 2003). Esta causal indicaba que el gobernador no podía intervenir en las elecciones en beneficio de ningún candidato.

A diferencia del caso Tabasco, en el de Colima la causa de nulidad aducida sí se encontraba expresamente prevista en la ley. En la sentencia del SUP-JRC-221/2003 y sus acumulados, el TEPJF determinó que el gobernador en funciones intervino indebidamente en las elecciones realizando proselitismo en favor del candidato postulado por el PRI. En concreto se acreditaron los siguientes actos:

- 1) El gobernador saliente realizó declaraciones a favor del candidato del PRI que fueron difundidas en prensa durante la campaña electoral y el periodo de veda (tres días antes de la jornada comicial).
- 2) Durante la campaña electoral y hasta la jornada comicial se difundió una campaña acerca de acciones del gobierno del estado, en medios de comunicación.
- 3) El gobernador participó de manera activa en el cierre de campaña del candidato del PRI.
- 4) El día de la jornada comicial, mediante el procurador general de justicia del estado y de la policía a su mando, se detuvieron injustificadamente a personas vinculadas con el PAN.

- 5) Los electores fueron presionados mediante la retención de personas en retenes policiacos, en los que se les revisaba la credencial de elector a fin de compararla con una lista de supuestos sospechosos.

A partir de estos hechos acreditados se estimó que el cúmulo, magnitud, frecuencia, intensidad y generalidad de las irregularidades fueron determinantes para el resultado final. En este sentido, el TEPJF decidió anular la elección.

Conclusiones

Se extraen cinco conclusiones principales de este estudio. Primero, aunque la litigiosidad de las votaciones parece ir en aumento, es decir, se percibe que los partidos refutan los resultados de los comicios con mayor frecuencia, las impugnaciones en elecciones de gobernador disminuyeron en términos absolutos y relativos con relación al periodo 2003-2007. Es probable que la diferencia entre percepción y realidad sea producto de la amplia difusión que las votaciones objetadas reciben en los medios. Para examinar esta hipótesis se requiere un análisis de su cobertura en prensa, radio y televisión.

Segundo, dado que los *booms* en impugnaciones de elecciones de gobernador fueron antecidos por las anulaciones de Tabasco (2000) y Colima (2003), es probable que el motivo de los aumentos sea que los partidos sobrestimaron la probabilidad de conseguir anulaciones ante el TEPJF. Esto también explicaría por qué las impugnaciones disminuyeron a partir de 2009 con relación a periodos anteriores: los partidos percibieron que es poco probable conseguir la anulación ante el TEPJF.

Tercero, la causal genérica o nulidad abstracta, basada en violaciones a los principios rectores en materia electoral, es, por mucho, la causa más aducida por los partidos para solicitar la anulación de una votación. En consecuencia, el TEPJF y los tribunales electorales estatales han tenido que realizar interpretaciones abstractas y hasta subjetivas para resolver las impugnaciones, incrementando su exposición a críticas y ataques por parte de los partidos y la ciudadanía.

Cuarto, aunque sólo se anularon 5% de las elecciones objetadas ante el TEPJF, resulta imposible evaluar la eficacia del sistema de impugnaciones a partir de esta cifra. La baja incidencia de anulaciones puede

ser resultado de que las autoridades electorales cumplan con eficacia su labor de organización y regulación, de un mal trabajo por parte de los partidos en la elaboración de las impugnaciones o de deficiencias en el marco regulatorio. De cualquier manera, el hecho es que en México la anulación de los comicios es la excepción.

Por último, aunque la alta cifra de impugnaciones puede interpretarse como indicativa de que los procesos electorales no se realizan de acuerdo con los principios de equidad, certeza, transparencia e igualdad; también es posible que el escaso éxito de las mismas sea indicativo de que la gran mayoría de las elecciones se apega a estos principios. En este sentido, muchas refutaciones podrían ser cuestión de estrategia política. Si bien los partidos saben que la probabilidad de que una elección se anule es muy baja, la impugnación les permite atribuir su derrota a factores ajenos a sus dirigentes, candidatos y coordinadores de campaña, lo que a su vez les permite enviar un mensaje de unidad a sus bases.

Fuentes consultadas

- CFE. Código Federal Electoral. 1987. México: Cámara de Diputados.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 2003. México: Congreso del Estado de Colima
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 23 de junio de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero.
- . 1946. Ley Federal Electoral. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 23 de junio de 2013).
- . 1977. Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://dof.gob.mx>

- gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977
(consultada el 23 de junio de 2013).
- . 1977. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 28 de diciembre.
 - . 1986. Decreto por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de diciembre. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986 (consultada el 23 de junio de 2013).
 - . 1990a. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto.
 - . 1990b. Decreto por el que se reforman los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
 - . 1993 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
 - . 1996. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime/LGSMIME_orig_22nov96.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).

- . 2008. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1 de julio. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime/LGSMIME_ref01_01jul08.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- IFE. Instituto Federal Electoral. s.f. Atlas de resultados electorales federales 1991-2012. Disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#> (consultada el 23 de junio de 2013).
- LFE. Ley Federal Electoral. 1946. México: Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 9 de septiembre de 2014).
- Memoria Política de México. 2014a. Ley Federal Electoral de 1951. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/04121951.html> (consultada el 9 de septiembre de 2014).
- . 2014b. Ley Federal Electoral de 1973. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/2/05011973.html> (consultada el 9 de septiembre de 2014).
- Sentencia. SUP-JRC-487/2000. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. 2000. México: TEPJF.
- . SUP-JRC-221/2003. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima. 2003. México: TEPJF.
- . SUP-JIN-359/2012. ACTORA: COALICIÓN “MOVIMIENTO PROGRESISTA”. AUTORIDADES RESPONSABLES: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y OTRA. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf (consultada el 08 de septiembre de 2014).

- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. s.f. a. Estadísticas. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias/estadisticas> (consultada el 23 de junio de 2013).
- . s.f. b. Consulta electoral 2012. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consulta/> (consultada el 23 de junio de 2013).

Inseguridad pública y elecciones

Inseguridad pública y desafíos en materia electoral

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Hallazgos principales

- 1) La violencia del crimen organizado no parece inhibir la instalación de casillas ni propiciar que se suspenda la votación el día de la elección. Sin embargo, sí parece generar dificultades marginales para algunas actividades institucionales en materia de capacitación electoral.
- 2) La participación electoral en la elección federal de 2012 fue menor en municipios donde la violencia del crimen organizado fue más intensa durante los 12 meses previos a la jornada electoral. Sin embargo, la relación causal entre la violencia y la participación no es clara. Por una parte, el análisis estadístico realizado para este capítulo indica que el grado de violencia durante el año previo a la elección sí tuvo un efecto negativo (aunque modesto) en la participación. Por otra, al analizar tendencias históricas de participación se observa que los municipios en los que ésta ha sido tradicionalmente baja también son aquéllos en los que en los últimos años se registraron las crisis de violencia más severas.
- 3) Finalmente, las crisis locales de violencia e inseguridad afectaron negativamente los resultados electorales del partido del gobernador correspondiente, pero no los del partido del presidente. Es decir, en donde se registraron los mayores índices de violencia, los electores castigaron al partido del gobernador.

Introducción

El crimen organizado generalmente se identifica como un desafío para la democracia. En primer lugar, la existencia de mafias dedicadas a la venta de protección ilegal se interpreta como un factor que limita la competencia política, ya sea porque aprovechan su fuerza para intimidar a los electores para evitar el triunfo de coaliciones contrarias a sus intereses, o porque los políticos simplemente recurren a los servicios de los mafiosos como operadores políticos. Adicionalmente, la celebración de elecciones abre oportunidades para que el crimen organizado penetre las estructuras políticas y de gobierno mediante el financiamiento ilícito de campañas.

Las mafias tradicionalmente se protegen de competidores potenciales, tanto comerciales como políticos. Por ejemplo, en Sicilia existen vínculos estrechos e históricos entre la mafia y la clase política, y algunas comunidades votan de forma sistemática por el partido que demuestra tener mayor capacidad para proteger a la mafia. Sin embargo, también existen casos en los que surge un “mercado de votos”, y la mafia funge como el intermediario entre los políticos y los ciudadanos, garantizando un número determinado de votos a cambio de alguna contraprestación por parte de los políticos beneficiados (Gambetta 1993, 72-102, 301-9). En ambos casos, debido al carácter monopólico de la mafia, el efecto de su intervención consiste en una disminución de la competencia entre partidos o actores políticos.

De forma similar, en Japón, el uso de la violencia por parte de la mafia, conocida como Yakuza, ha tenido el efecto de “acotar los márgenes del debate y la posibilidad de disenso político” (Maruko 2003, 202-3, 213-5). Otro ejemplo más próximo es el de Colombia, que durante los años de mayor auge de los grandes cárteles del narcotráfico —particularmente en las décadas de 1980 y 1990— el grado de penetración del crimen organizado en las estructuras políticas y gubernamentales distorsionó las políticas e instituciones de gobierno de tal forma que se debatía la existencia de una “narcodemocracia” (Ruiz 2001, 3-17, 134-61, 257-62).

En México, la relación entre el crimen organizado y la clase política tuvo una naturaleza distinta durante la mayor parte del siglo xx. En términos generales, mientras se mantuvo un sistema de partido hegemónico, el crimen organizado tuvo una posición de subordina-

ción respecto a las autoridades formales. Es decir, aunque los alcaldes y los gobernadores toleraran —e incluso alentaran— la presencia de organizaciones criminales, contaban con la capacidad para regular sus actividades por medio de acuerdos informales, y para sancionar a las organizaciones que rompieran las reglas. En particular, la policía municipal ordenaba la operación de mercados legales e ilegales por medio de la “negociación del incumplimiento selectivo de la ley” (Escalante 2011, 36-7, 41, 48-9). La siguiente cita retrata la manera en que se ordenaba el narcotráfico, actividad que además de autoridades municipales y estatales, involucraba al gobierno federal:

La regulación arraigó una serie de prácticas y relaciones complejas, todas ellas al amparo de acuerdos de reciprocidad. La responsabilidad de la autoridad era gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de “impuestos” extraídos de la actividad criminal [...] En este modelo de regulación las “plazas”, es decir, el control de los retenes y puntos estratégicos de tránsito —fundamental para la extracción de rentas e impuestos, y para el control y vigilancia de movimientos— permaneció en manos de policías locales y federales. En la práctica, el funcionamiento rítmico y controlado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener y regular el mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo (Serrano 2006, 265-6).

En este contexto, para los cárteles —las únicas organizaciones criminales con los recursos suficientes para generar violencia a gran escala— resultaba racional limitarse al narcotráfico con las condiciones establecidas por las autoridades, y evitar participar en política. Por otra parte, debido al carácter marginal de la competencia política —y a la existencia de otros actores corporativos con gran capacidad financiera y de movilización—, el crimen organizado no resultaba un aliado atractivo en términos electorales.

Este panorama cambió de forma drástica con el surgimiento de un sistema de partidos competitivo desde la década de 1990. Por un lado, la relación antes descrita de colaboración entre autoridades y organizaciones criminales fue remplazada por una abierta confrontación. Por otro lado, los criminales ganaron autonomía y las autoridades locales perdieron su capacidad para regular los mercados ilícitos en el ámbito local. Este proceso no es exclusivo de México, pues en los países en los

que tiene lugar una transición de un régimen autoritario a uno de mayor competencia política tiende a observarse un incremento sustancial de la violencia (Villarreal 2002, 1-6, 121-4). Lo anterior se explica porque al fragmentarse la autoridad en varios cotos territoriales y políticos se dificulta el cumplimiento de contratos o pactos.

Sin embargo, en México este fenómeno se registró con una intensidad inusitada a partir de 2008, con el surgimiento de crisis de violencia e inseguridad derivadas de conflictos entre organizaciones criminales en varias regiones.¹ Aunque estas crisis fueron resultado de la fragmentación de las grandes organizaciones criminales, tuvieron el efecto de propiciar el surgimiento de mercados de protección ilegal y de mafias locales con capacidad para reclutar y movilizar a un gran número de personas (Guerrero 2011, 56, 58-9).

Como se describe en las siguientes páginas, el impacto del crimen organizado en los procesos electorales también tiene características peculiares en el caso mexicano. Al respecto, cabe destacar que la mayor capacidad de movilización que las organizaciones criminales han alcanzado en México en los últimos años no se enmarca en una posición de relativa hegemonía, sino de abierto conflicto y violencia exacerbada (con la posible excepción de Michoacán).²

¹ Desde una perspectiva amplia, la “violencia vinculada con el crimen organizado” comprende tanto homicidios como otras formas de violencia, incluyendo atentados sin víctimas, enfrentamientos, agresiones, balaceras y secuestros. Sin embargo —como es frecuente en la literatura de crimen organizado— para medir la intensidad de esta violencia y llevar a cabo análisis empíricos, utilizo los homicidios vinculados con el crimen organizado o “ejecuciones”. Lo anterior se debe a que mientras existe una elevada correlación entre las ejecuciones y las otras formas de violencia, sólo en el caso de las ejecuciones existen cifras relativamente confiables y desagregadas en los municipios. En este capítulo se utiliza la base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado que Lantia Consultores actualiza diariamente. Esta base de datos se integra mediante búsquedas sistemáticas en medios nacionales y locales, así como en redes sociales, y en páginas de internet que reportan incidentes delictivos. Para distinguir los homicidios vinculados con el crimen organizado de otros homicidios dolosos se toman en consideración las armas y el método del homicidio, el procedimiento que se siguió para disponer de los cuerpos y cualquier información de contexto que indique el móvil de los homicidas.

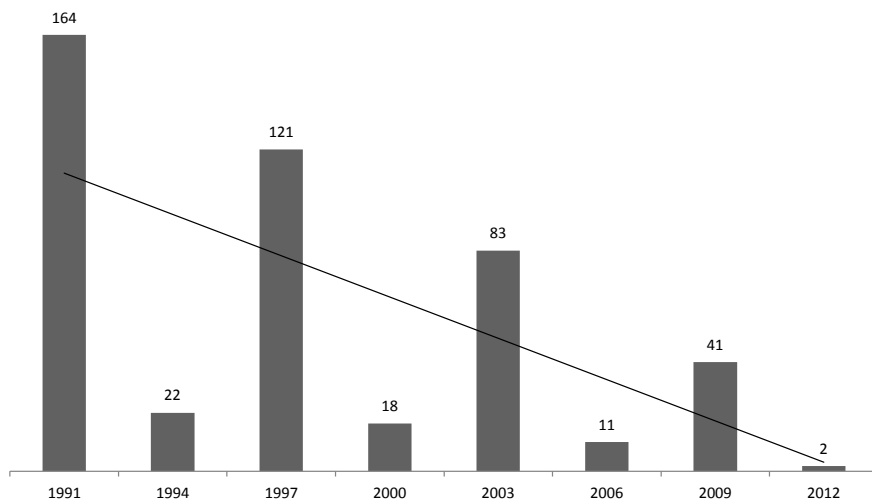
² Las organizaciones criminales que operan en Michoacán son relativamente excepcionales porque combinan una base social amplia y un marcado arraigo local, con una presencia relativamente hegemónica en las regiones en las que operan. Probablemente por esta razón, durante las elecciones para gobernador en Michoacán en 2011 se reportaron irregularidades que apuntan a una participación del crimen organizado equiparable a la que se observa en Sicilia. Es decir, las organizaciones criminales con presencia en la entidad actuaron como “operadores políticos”. Entre los mecanismos que los criminales siguieron para influir en el resultado de la elección se señaló el cierre de carreteras, la selección de personas que tenían “autorización para votar”, y la intervención directa en mesas de casilla para anular votos sistemáticamente.

Impacto de la violencia en la organización electoral

La violencia vinculada con el crimen organizado puede afectar de distintas formas el desarrollo de las elecciones. En primer lugar, puede limitar la capacidad de las autoridades para cumplir con los procesos establecidos en la ley en materia de organización electoral. Al respecto, cabe mencionar que en 2012 no se observó un repunte en el número de casillas no instaladas. Por el contrario, durante la jornada electoral sólo quedaron sin instalar dos de las más de 140 mil casillas consideradas.

Como se observa en la gráfica 1, dicha cifra es la más baja en la historia del Instituto Federal Electoral (IFE), y es consistente tanto con la tendencia de reducción en el número de casillas no instaladas, como con el registro de un menor número de casillas no instaladas en los procesos electorales en los que se elige presidente de la República. Es importante señalar que las dos casillas no instaladas en 2012 se ubicaban en municipios rurales de Oaxaca, donde no se registró una alta incidencia de homicidios vinculados con el crimen organizado.

Gráfica 1. Casillas no instaladas por proceso electoral federal



Fuente: IFE (s. f.), Instalación de casillas.

El IFE clasifica y registra los incidentes relacionados con el desarrollo de la jornada electoral en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE), que incluye, entre otros rubros, las casillas que no se instalaron, la suspensión de la votación por diversas causas y la interferencia en el desarrollo normal de la votación. En esta clasificación existen dos rubros relacionados con violencia: la suspensión temporal de la votación por riesgo de violencia o por violencia en la casilla; y la suspensión definitiva de la votación por riesgo de violencia o por violencia en la casilla.

De acuerdo con las cifras del SIJE, de los más de 3,600 incidentes registrados en la jornada electoral de julio de 2012, 116 (3.2%) correspondieron a los dos rubros relacionados con violencia. La distribución por entidad de estos incidentes sugiere que la violencia vinculada con el crimen organizado no es uno de los principales factores que los propicie. De las entidades en las que se registraron más incidentes por violencia el día de la votación (Estado de México [23], el Distrito Federal [13], Veracruz [13], Chiapas [11] y Yucatán [9]), ninguna se encuentra entre las cinco donde se registraron más ejecuciones en los 12 meses previos a los comicios. Llama la atención el caso de Yucatán, que es la segunda entidad del país que registró menos ejecuciones en ese periodo (así como una de las entidades con menor presencia de organizaciones criminales y mejores índices de seguridad pública). Por el contrario, en ninguna de las 5 entidades en las que se registraron más ejecuciones en el año previo a los comicios de 2012 (Chihuahua, Nuevo León, Guerrero, Sinaloa y Jalisco) se observaron más de 6 incidentes de suspensión temporal o definitiva de la votación por riesgo de violencia o violencia.

En resumen, la violencia del crimen organizado no parece haber inhibido la instalación de casillas ni haber propiciado la suspensión de la votación el día de la elección. Sin embargo, sí parece generar dificultades —aunque marginales— para algunas actividades institucionales en materia de capacitación electoral. En concreto, el IFE (2013a) reportó que en 10 distritos fue necesario emitir una segunda convocatoria para el reclutamiento de supervisores electorales o capacitadores electorales asistentes, pues, al 20 de febrero de 2013, no contaban con personal suficiente para llevar a cabo las actividades de capacitación electoral. Cabe destacar que de estos 10 distritos, en 8 la cabecera se encuentra

en un municipio en el que la tasa de ejecuciones durante 2011 fue superior al promedio nacional (véase cuadro 1). Lo anterior sugiere que, en algunas regiones del país, la dificultad para reclutar personal para actividades de capacitación se asocia con la percepción de inseguridad relacionada con la violencia del crimen organizado.

Cuadro 1. Distritos con segunda convocatoria

Entidad	Distrito	Cabecera	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes (2011)
Campeche	02	Ciudad del Carmen	4.0
Chihuahua	05	Delicias	52.9
Chihuahua	07	Cuauhtémoc	36.9
Chihuahua	09	Hidalgo del Parral	91.5
Guerrero	01	Pungarabato	94.5
Michoacán	06	Ciudad Hidalgo	17.8
Michoacán	07	Zacapu	1.4
Nuevo León	12	Cadereyta Jiménez	100.6
Tamaulipas	01	Nuevo Laredo	54.2
Tamaulipas	05	Victoria	18.3
Promedio nacional			15.1

Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado de Lantia Consultores (2013).

Impacto de la violencia en la participación electoral

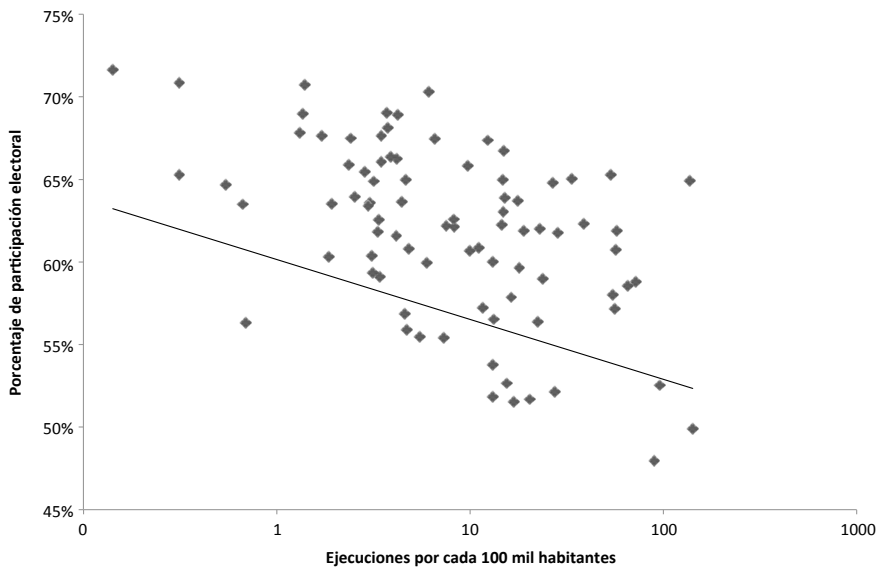
Bravo y Maldonado (2012, 311, 323, 329-330) llevaron a cabo un análisis empírico del impacto electoral de la violencia del crimen organizado en México. En concreto, analizaron el impacto de los homicidios vinculados con el crimen organizado en la participación electoral, con base en cifras del proceso electoral federal de 2009. De acuerdo con este análisis, el efecto de la violencia en la participación está condicionado por los grados de desarrollo humano: en los municipios con alto grado de desarrollo el efecto de la violencia en la tasa de participación fue positivo; en

los municipios de desarrollo medio el efecto fue neutro; y en los municipios de desarrollo bajo el efecto fue negativo.

Una hipótesis que se desprende del análisis de Bravo y Maldonado es que la violencia del crimen organizado —al menos en condiciones como las que se observan en los municipios mexicanos con menor grado de marginación— puede propiciar, junto con una mayor participación electoral, una mayor competitividad de las elecciones (en la medida en la que los ciudadanos exigen que sus autoridades den respuesta a las crisis de violencia e inseguridad).

En la gráfica 2 se muestra la relación entre la tasa de homicidios vinculados con el crimen organizado (eje horizontal) durante los 12 meses previos a las elecciones federales de julio de 2012, y la participación electoral en los municipios (y delegaciones) con más de 200 mil habitantes (que concentran más de 40% de la población del país). En este conjunto de municipios se observa que en dicho año la violencia del crimen organizado sí pareció tener un impacto negativo en la participación electoral.

Gráfica 2. Participación electoral y ejecuciones

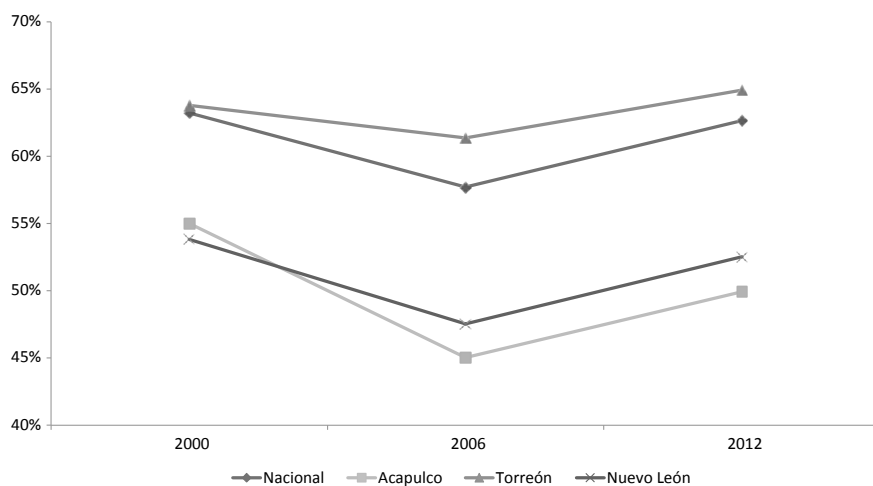


Fuente: IFE (2013b).

Sin embargo, la relación causal entre la violencia del crimen organizado y la participación electoral es menos clara al analizar la tendencia

de participación en los municipios en los que se registró más violencia durante el año previo a la elección. Como se observa en la gráfica 3, en Acapulco, Torreón y Nuevo Laredo —los tres municipios con más de 200 mil habitantes que registraron las tasas de ejecuciones más altas en el año previo a las elecciones de 2012— la participación electoral aumentó de manera sustancial si se comparan las elecciones de 2012 con las de 2006 (se omite reportar los resultados de las elecciones intermedias, en las que la participación de forma sistemática tiende a ser menor). Es decir, las altas tasas de ejecuciones, que se registraron a partir de 2008, no parecen ser, por sí solas, el principal factor que explique la participación relativamente baja registrada en los municipios más violentos del país (aunque Acapulco y Nuevo Laredo son municipios en los que la participación electoral por lo común ha sido baja).

Gráfica 3. Participación electoral por municipio



Fuente: IFE (2013b).

Llama la atención que la participación electoral ha sido más alta en municipios y delegaciones donde la violencia del crimen organizado se ha mantenido en grados relativamente bajos (incluyendo Mérida, Querétaro y varias delegaciones del Distrito Federal). De forma análoga, la participación electoral ha sido más baja en los municipios donde se observaron las crisis más graves de violencia vinculada con el crimen organizado.

En el cuadro 2 se presentan dos listados de municipios: a la izquierda los 12 de más de 200 mil habitantes que en el año 2000 registraron la tasa de participación electoral más alta; a la derecha los 12 que registraron la tasa de participación electoral más baja. Como se puede observar, la tasa de ejecuciones 12 años después difiere sustancialmente entre ambos grupos. Analizar si una participación electoral elevada se asocia con otros factores que contribuyan a prevenir la violencia excede los alcances del análisis que se hace en este trabajo. Sin embargo, es necesario apuntar que dicha relación causal no puede descartarse.

Cuadro 2. Ejecuciones por cada 100 mil habitantes

Municipios con más de 200 mil habitantes que registraron mayor participación en 2012			Municipios con más de 200 mil habitantes que registraron menor participación en 2012		
Municipio	Participación (%)	Ejecuciones (2011-2012)	Municipio	Participación (%)	Ejecuciones (2011-2012)
León	74.1	4.1	Matamoros	58.8	27.3
Coyoacán	73.6	0.3	Santa Catarina	58.7	13.2
Mérida	73.3	0.1	Saltillo	58.7	19.0
Benito Juárez	73.1	1.4	Benito Juárez (Cancún)	57.4	13.1
Coacalco	72.6	3.2	Tuxtla Gutiérrez	56.8	0.7
Cuautitlán Izcalli	72.1	3.8	General Escobedo	55.5	16.7
Azcapotzalco	72.1	1.4	Juárez	55.2	89.5
Magdalena Contreras	71.6	0.0	Acapulco	55.0	141.9
Tlalpan	71.4	2.4	Pacula	54.2	2.9
Guadalajara	71.3	6.6	Tapachula	53.8	4.8
Querétaro	71.3	0.3	Nuevo Laredo	53.8	95.2
Miguel Hidalgo	70.5	3.7	Tijuana	52.9	13.1
Promedio	72.2	2.3	Promedio	55.9	36.4

Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado de Lantía Consultores (2013) y del IFE (2013b).

Con el propósito de evaluar de manera sistemática si existe una relación causal entre la violencia vinculada con el crimen organizado y la

participación electoral, se utiliza un modelo de diferencias en diferencias, en el que los municipios son la unidad de análisis, y la variable dependiente se construye a partir de la variación entre 2006 y 2012 en la participación registrada para diputados por el principio de mayoría relativa.³

Como una variable de control se utilizó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal (PNUD 2004), para evitar que los resultados del análisis se distorsionaran por no tomar en consideración la posibilidad de que tuvieran lugar cambios en la participación electoral asociados con variables socioeconómicas. Este análisis se llevó a cabo con base en cifras de los 2,368 municipios para los que existen cifras disponibles tanto en la base de resultados electorales del IFE como en la base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado de Lantia Consultores (2013); es decir, prácticamente la totalidad del territorio nacional.⁴ Los resultados del análisis confirmaron que la violencia vinculada con el crimen organizado durante los 12 meses previos a la jornada electoral de julio de 2012 sí tuvo un impacto estadísticamente significativo —y en el sentido esperado— en la participación electoral. En términos generales, la magnitud de este impacto fue modesta: un incremento de una ejecución por cada 100 mil habitantes redujo la participación electoral en el municipio en 0.012%. Sin embargo, el impacto correspondiente en los municipios con mayor violencia no fue trivial (por ejemplo, en Acapulco se observó una tasa de 141 ejecuciones por cada 100 mil habitantes, por lo que se estima que la violencia redujo la participación electoral en 1.7%).

³ Utilizar el modelo de diferencias en diferencias permite controlar todos los factores que determinan la participación electoral en municipios, y que permanecen constantes en el tiempo (que se pueden describir como “tradición política” y que explican la tendencia de algunas regiones o municipios a registrar de forma consistente grados bajos o altos de participación).

⁴ Los nombres y claves de algunos municipios no coinciden entre ambas bases (la base de Lantia Consultores utiliza la nomenclatura y las claves del catálogo de municipios del INEGI), por lo que no se incorporaron en el análisis. En todos los casos se trata de municipios pequeños que probablemente se crearon o cambiaron de nombre de manera reciente.

Impacto de la violencia en las preferencias electorales

El proceso electoral federal 2012 ofrece una primera oportunidad para evaluar de forma sistemática el impacto que el incremento en la inseguridad registrado de 2008 a 2011 ha tenido en las preferencias de los electores, en particular el dramático aumento de los homicidios vinculados con el crimen organizado.⁵

Las primeras crisis de violencia e inseguridad ocurrieron a mediados de 2008. Sin embargo, estas crisis se concentraron en un grupo relativamente limitado de entidades y municipios. Por ejemplo, durante 2009 las tres entidades que registraron mayor violencia (Chihuahua, Sinaloa y Guerrero) concentraron 55% del total de homicidios vinculados con el crimen organizado del país.

No es sino hasta inicios de 2010, tras la escisión de Los Zetas del Cártel del Golfo y el subsecuente conflicto entre ambas organizaciones, que la violencia alcanzó una dimensión nacional. Durante 2010 se registraron brotes de violencia en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey (que ocupan la segunda y tercera posición nacional por su población, respectivamente). Sin embargo, es importante subrayar, para el análisis que se hace en este trabajo, que en México se observó un conjunto de crisis locales de violencia e

⁵ Los análisis presentados en este texto se hicieron con base en cifras de homicidios vinculados con el crimen organizado, recopilados por Lantia Consultores por medio del monitoreo sistemático de diarios nacionales y locales, y redes sociales que publican información de hechos delictivos. La principal razón para utilizar este tipo de homicidios es la disponibilidad de un indicador de delitos de alto impacto, recopilados de forma consistente y desagregados por mes y por municipio. Por otra parte, las cifras de incidencia delictiva que publican las autoridades, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), no permiten distinguir los delitos que más afectan la percepción de seguridad de la población (que son los vinculados con la presencia de organizaciones criminales altamente violentas) de otros delitos, además de que provienen de denuncias ante el Ministerio Público, por lo que puede existir un sesgo importante entre regiones y a lo largo del tiempo. Cabe mencionar que existe una alta correlación entre las cifras de homicidios vinculados con el crimen organizado y la incidencia de otros delitos de alto impacto, como la extorsión (tomando como referencia la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, levantada por el Inegi en 2011 y 2012). Por lo tanto, considero válido utilizar los homicidios vinculados con el crimen organizado como un indicador de inseguridad generada por éste.

inseguridad. Estas crisis fueron, sobre todo, el producto de disputas entre organizaciones criminales en un ámbito primordialmente local (una ciudad, un conjunto de municipios o una región). Por otra parte, la violencia vinculada con el crimen organizado se mantuvo en grados moderados en varias entidades, incluyendo el Distrito Federal, y prácticamente no se observó en Querétaro, Yucatán y Campeche.

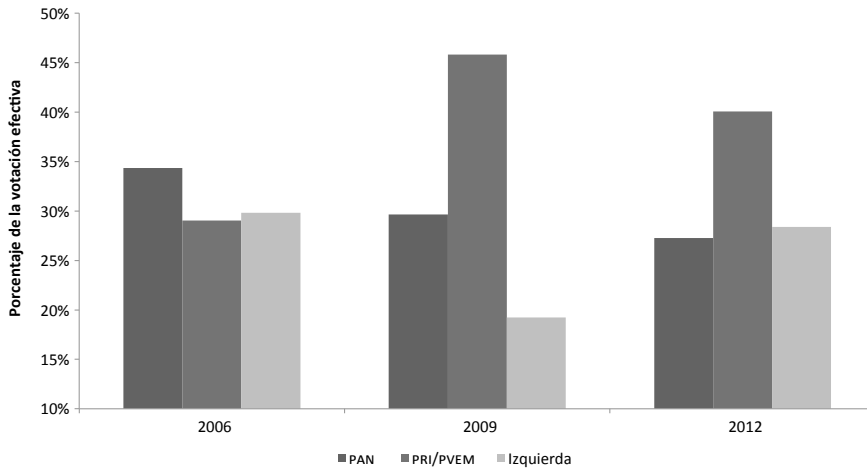
De las tres principales fuerzas políticas, el PAN ocupó la última posición en las preferencias electorales en 2012. En la votación para diputados por el principio de mayoría relativa, el PAN obtuvo 27% de los votos efectivos, una disminución de tres puntos respecto a los resultados alcanzados en 2009, y de 7 respecto a 2006 (véase gráfica 2). Por el contrario, la alianza de partidos de izquierda fue la que registró el mayor repunte al obtener 28% de la votación (casi 10% por arriba de la votación observada en 2009, aunque ligeramente por debajo del registro de 2006). El PRI, en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), fue la fuerza que obtuvo los mejores resultados en 2012, más de 40% de la votación efectiva (6 puntos menos que en 2009, pero 11 puntos más que en 2006).

En primera instancia, la seguridad pública es una responsabilidad de las autoridades estatales y municipales. El artículo 115 de la Constitución señala que la seguridad pública es una función de los municipios y que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, pero acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita “en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”. Por otra parte, la estrategia de combate al crimen organizado fue una de las políticas que recibió mayor impulso por parte del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), así como mayor difusión en las campañas de comunicación social del gobierno federal.

Como se observa en la gráfica 4, no hay una correlación clara entre la tasa de homicidios vinculados con el crimen organizado por entidad federativa durante el primer semestre de 2012 y el desempeño electoral del PAN. En el grupo de entidades con los índices más elevados de violencia, hacia el extremo derecho de la gráfica, hay tanto estados en los que el PAN mejoró notablemente su desempeño respecto a los comicios de 2009 (por ejemplo, Coahuila y Tamaulipas) como estados en los que el PAN registró un retroceso en las preferencias electorales (Sinaloa

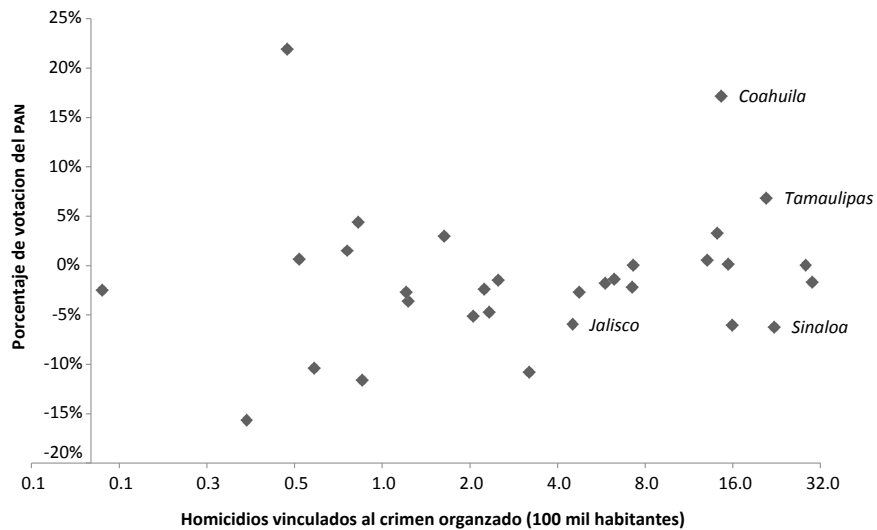
y Jalisco). Es decir, en términos generales no se observa que durante los comicios de 2012 el grado de violencia registrado en los meses previos haya sido un factor determinante de los resultados obtenidos en el ámbito estatal por el partido del presidente.

Gráfica 4. Porcentaje de la votación efectiva



Fuente: IFE (2013b).

Gráfica 5. Relación entre homicidios y votos del PAN. Diputados por mayoría relativa (2009-2012)



Fuente: Lantia Consultores (2013) e IFE (2013b).

Por otra parte, las cifras estatales sugieren que la tasa de homicidios vinculados con el crimen organizado sí tuvo un impacto en el desempeño del partido del gobernador correspondiente. De las 10 entidades en las que se observaron grados altos de violencia durante el primer semestre de 2012 (más de 10 ejecuciones por cada 100 mil habitantes), en 7 el desempeño electoral del partido del gobernador, tomando como referencia los resultados de 2009, fue peor que la media nacional: en Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas, donde gobernaba el PRI, el retroceso en las preferencias fue mayor a 5.8% (el retroceso observado por el PRI nacionalmente). En Michoacán, donde gobernaba el PRD, los partidos de izquierda registraron un retroceso de 4.1% (mientras que nacionalmente registraron un repunte de más de 9%). En Sinaloa, donde el gobernador se identifica con el PAN (si bien llegó al poder en alianza con la izquierda), dicho partido tuvo un retroceso superior a 6.2% (mientras que nacionalmente el retroceso fue de 2.4%).

Por otra parte, en tres de las 10 entidades con mayor violencia durante el primer semestre de 2012 (Colima, Morelos y Guerrero), se registraron resultados anómalos. Es decir, el partido del gobernador logró mejorar su posición respecto a 2009 a pesar de la violencia. Destaca el caso de Guerrero, la segunda entidad con la tasa más elevada de ejecuciones durante dicho periodo, donde la izquierda mejoró en 10 puntos porcentuales los resultados obtenidos en 2009 (ligeramente por arriba de la media nacional de 9.2% de incremento en las preferencias electorales).

El análisis de cifras estatales sugiere que las crisis locales de violencia e inseguridad afectaron de un modo negativo los resultados electorales del partido del gobernador correspondiente, pero no los del partido del presidente. Al respecto, cabe destacar que el PAN obtuvo resultados relativamente positivos en un grupo de entidades en las que la violencia durante los meses previos a los comicios de 2012 fue bastante grave como resultado del conflicto entre Los Zetas y el Cártel del Golfo, y que eran gobernadas por el PRI (de forma marcada Coahuila y Tamaulipas, pero también Nuevo León y Veracruz).

Sin embargo, no es posible llevar a cabo un análisis sistemático que permita probar de manera estadística el impacto electoral de la violencia en los resultados electorales del partido del presidente y de los

gobernadores con base en cifras estatales. Por lo tanto, a continuación se describe el análisis realizado con base en cifras municipales de homicidios vinculados con el crimen organizado y de resultados electorales. En concreto, este análisis tuvo el propósito de evaluar las siguientes dos hipótesis:

- 1) Los electores castigaron de manera sistemática al PAN (el partido del presidente Calderón) en los municipios en los que se registraron con mayor intensidad crisis de inseguridad y violencia.
- 2) Los electores castigaron sistemáticamente al partido del gobernador en funciones en los municipios en los que se registraron con mayor intensidad crisis de inseguridad y violencia.

Para evaluar ambas hipótesis se utiliza un modelo de diferencias en diferencias, en el que los municipios son la unidad de análisis, y la variable dependiente se construye a partir de la variación de los resultados en la elección federal para diputados por el principio de mayoría relativa entre 2009 y 2012. Para examinar la primera hipótesis, se utiliza la variación obtenida por el PAN en cada municipio; para examinar la segunda, se utiliza la variación obtenida por el partido del titular del Ejecutivo en funciones de la entidad correspondiente a cada municipio.⁶ Utilizar el modelo de diferencias permitió controlar los principales factores que determinan las preferencias electorales municipales, y que permanecen constantes en el tiempo (que se podrían describir como “tradición política” y que explican la tendencia de algunas regiones o municipios a favorecer de manera consistente al mismo partido a lo largo del tiempo). Por otra parte, como una variable de control adicional, se utilizó el IDH municipal (PNUD 2004), para capturar cambios en las preferencias electorales correlacionados con variables socioeconómicas.

Asimismo, para evaluar ambas hipótesis se construyeron tres indicadores con base en la cifra de homicidios vinculados con el crimen organizado para tres periodos distintos: la cifra para el trimestre previo a la jornada electoral (es decir, de abril a junio de 2012); la cifra

⁶ En el caso de los partidos en los que el gobernador procede de una alianza entre el PAN y la izquierda, la asignación de filiación partidista se llevó a cabo de la siguiente forma: Puebla, Sinaloa se adjudicaron al PAN, y Oaxaca se adjudicó al PRD.

para el semestre previo (de enero a junio de 2012); y la cifra para el año previo (de julio de 2011 a junio de 2012).

Por último, se evaluaron ambas hipótesis en dos conjuntos de municipios. En primer lugar, un conjunto de 2,368 municipios para los que existen cifras disponibles tanto en la base de resultados electorales del IFE como en la base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado de Lantia Consultores. En segundo lugar, se llevó a cabo el análisis exclusivamente en los 828 municipios con más de 20 mil habitantes, para los que existían registros en ambas bases de datos. De esta forma fue posible eliminar la sobrerrepresentación en la muestra original de las entidades con un alto número de municipios con muy baja población (en particular Oaxaca, entidad que concentra alrededor de 4% de la población nacional, pero más de 20% de los municipios).

Los resultados del modelo de diferencias en diferencias con cifras de los municipios confirman los patrones que se observan en las cifras por entidad federativa. En ninguna de las 6 regresiones que se corrieron utilizando la variación en los resultados obtenidos por el PAN como variable independiente fue posible comprobar que la violencia tuviera un impacto negativo en la votación obtenida por el partido del presidente de la República.⁷

Por el contrario, en 5 de las 6 regresiones que se corrieron utilizando la variación en los resultados obtenidos por el partido del gobernador fue posible demostrar que la violencia tuvo un efecto: las 3 con cifras para el conjunto amplio de municipios, y las regresiones con cifras del trimestre y el año previo a las elecciones para el conjunto de municipios de más de 20 mil habitantes. En todos los casos el efecto que se observa es negativo (el signo esperado), lo que indica que los

⁷ En una primera aproximación al análisis del impacto electoral de la violencia vinculada con el crimen organizado (que publiqué en la revista *Nexos* en julio de 2012) identifiqué que en 2009 en los estados en los que se celebraron comicios y padecieron altos grados de violencia se observó un voto de castigo en contra del partido del presidente, lo que refleja que el electorado identificó al gobierno federal como el principal responsable de la crisis de seguridad. Los resultados que se obtienen al llevar a cabo el análisis con cifras de 2012 sugieren que cada vez en mayor medida la opinión pública identifica el combate al crimen organizado como una responsabilidad que también atañe a los gobiernos de las entidades federativas.

electores castigaron al partido del gobernador allí donde se registraron los mayores índices de violencia.

De acuerdo con el análisis en municipios de más de 20 mil habitantes, por cada unidad adicional en la tasa de ejecuciones por cada 100 mil habitantes, el partido del gobernador perdió una décima de punto porcentual en las preferencias electorales. Lo anterior implica, por ejemplo, que el PRI perdió más de un punto porcentual en las entidades con altos grados de violencia que gobernaba (Chihuahua y Tamaulipas).

Por supuesto, este análisis no permite descartar que los electores responsabilizaran al partido del presidente por el aumento en la violencia y la inseguridad en la nación. Por el contrario, el incremento de la violencia y el deterioro de la percepción de seguridad que revelan las cifras de homicidios, de incidencia delictiva y las encuestas de victimización, quizá son el factor más poderoso que contribuye a explicar la debacle electoral del PAN en 2012. Sin embargo, a diferencia del caso de las crisis locales de violencia (para las que existe una gran varianza), no es posible probar empíricamente dicho impacto.

Cuadro 3. Cambios en votación de los principales partidos en la elección de diputados

Entidad	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes (primer semestre de 2012)	Variación votación PAN (%)	Variación votación PRI-PVEM (%)	Variación votación izquierda (%)
Aguascalientes	0.8	1.5	-6.5	5.2
Baja California	3.2	-10.8	-0.2	15.4
Baja California Sur	0.5	21.9	5.6	-22.0
Campeche	0.9	-11.6	-0.7	11.0
Coahuila	14.6	17.2	-28.7	11.1
Colima	15.8	-6.0	-1.1	7.4
Chiapas	0.6	-10.4	19.5	-8.9
Chihuahua	29.8	-1.6	-8.1	10.7
Distrito Federal	1.2	-3.6	-3.1	10.3
Durango	14.1	3.4	-11.3	9.0
Guanajuato	2.5	-1.5	2.2	-0.3

Continuación.

Entidad	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes (primer semestre de 2012)	Variación votación PAN (%)	Variación votación PRI-PVEM (%)	Variación votación izquierda (%)
Guerrero	28.4	0.0	-7.6	10.0
Hidalgo	0.8	4.4	-8.4	9.5
Jalisco	4.5	-6.0	-5.6	12.3
México	2.2	-2.4	-3.2	6.8
Michoacán	7.2	-2.2	6.4	-4.1
Morelos	13.1	0.5	-7.2	10.0
Nayarit	5.8	-1.8	2.3	-2.2
Nuevo León	15.4	0.1	-8.5	9.0
Oaxaca	1.6	3.0	-17.3	16.0
Puebla	0.5	0.7	-16.3	14.6
Querétaro	0.1	-2.5	-6.2	8.0
Quintana Roo	2.3	-4.7	-14.3	22.1
San Luis Potosí	2.0	-5.0	-3.2	9.4
Sinaloa	22.2	-6.2	-8.0	10.5
Sonora	4.7	-2.6	-7.3	6.9
Tabasco	1.2	-2.7	-10.3	14.4
Tamaulipas	20.9	6.9	-19.0	10.8
Tlaxcala	0.3	-15.6	1.6	12.3
Veracruz	6.2	-1.3	-11.1	13.8
Yucatán	0.0	4.9	-7.0	6.7
Zacatecas	7.2	0.1	27.1	-26.8
Nacional		-2.4	-5.8	9.2

Fuente: IFE (s. f.).

Conclusión

La transición política en México propició cambios en la relación tradicional de subordinación que el crimen organizado había mantenido respecto a las autoridades políticas, en la mayor parte del siglo xx. En términos generales, las autoridades perdieron la capacidad que antes tenían para regular los mercados ilegales y evitar algunas de sus consecuencias más nocivas —en particular, la violencia exacerbada que generan los conflictos entre organizaciones criminales—. Por su parte, las grandes organizaciones criminales alcanzaron mayor autonomía y desarrollaron modelos de negocios que implican una mayor presencia territorial y un mayor contacto con autoridades locales. El impacto de estos cambios en los procesos electorales no ha sido unívoco.

Por ejemplo, los datos sugieren que el efecto de la violencia vinculada con el crimen organizado en la organización electoral ha sido prácticamente nulo. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de Bravo y Maldonado, en los municipios con mayores índices de marginación se observa que la violencia vinculada con el crimen organizado inhibe la participación política. Este impacto es consistente con las observaciones de los estudiosos de la relación entre crimen organizado e instituciones políticas en otros países, y de la experiencia anecdótica de Michoacán (entidad en la que existen mafias con una amplia base social y con presencia hegemónica en amplias regiones): el crimen organizado y su capacidad para ejercer violencia van en detrimento de la calidad de la democracia, en particular de la rendición de cuentas que se puede llevar a cabo por medio de las elecciones. Es previsible que este fenómeno se acentúe en los municipios con mayor marginación (por lo común, aislados en el medio rural), en los que es más probable que una sola organización ejerza un control monopólico en los mercados ilegales y el resto de la sociedad cuenta con menos recursos para hacerle frente.

Por otra parte, en México también se observa un fenómeno de signo contrario; la violencia vinculada con el crimen organizado propicia una mayor participación electoral en los municipios con menores índices de marginación. Adicionalmente, de acuerdo con el análisis empírico que se desarrolló en este capítulo, en 2012 los electores castigaron de manera sistemática al partido del gobernador (no así al partido del presidente) ahí donde las crisis de violencia eran más graves. Por lo tanto,

no puede descartarse que estas crisis hayan contribuido a incrementar la competencia electoral y a reforzar el proceso democrático de rendición de cuentas.

Una interpretación adicional del análisis empírico es que la inestabilidad y los conflictos violentos han evitado que las organizaciones criminales en México se consoliden como actores con capacidad para intervenir a gran escala en procesos electorales, a pesar de que superaron su condición previa de subordinación respecto a las autoridades políticas. Hasta ahora, este factor distingue a las organizaciones criminales mexicanas de las mafias que operan en otras latitudes (las cuales gozan tanto de una relativa hegemonía en sus ámbitos de operación, como de influencia política a gran escala).

Si los conflictos entre organizaciones criminales y la violencia que éstos generan se extinguen, será importante evaluar si las autoridades formales efectivamente han recuperado su preeminencia por sobre los grupos criminales, o si, por el contrario, en algunas regiones las organizaciones criminales han alcanzado una posición de hegemonía que les permita intervenir exitosamente en procesos electorales.⁸

Fuentes consultadas

- Bravo Regidor, Carlos y Gerardo Maldonado Hernández. 2012. "Las balas y los votos: ¿qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?" En *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, coord. José Antonio Aguilar. 309-34. México: Secretaría de Seguridad Pública.
- Escalante, Fernando. 2011. "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso." *Nexos*.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.

⁸ Los homicidios vinculados con el crimen organizado han registrado una tendencia de disminución moderada, pero sostenida, desde el segundo semestre de 2011.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2011. "Violencia y mafias." *Nexos*.
- . "El crimen organizado en las elecciones." *Nexos* (junio).
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2013a. Informe final sobre las actividades realizadas por la Comisión de Capacitación y Organización Electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012 (octubre de 2011-septiembre de 2012).
- . 2013b. Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales. Disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#> (consultada el 15 de agosto de 2013).
- . s. f. Instalación de casillas. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Instalacion_de_casillas/?jsessionid=DhqQSVdLp2LpGVG0czhsZcDtJJv6CtyVKHrn0rHVvbTFHNR7vJFZ!-1513654247!NONE (consultada el 23 de junio de 2013).
- Lantia Consultores. 2013. Base de datos de homicidios vinculados con el crimen organizado.
- Maruko, Eiko. 2003. Mediated Democracy: Yakuza and Japanese political leadership. En *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, eds., Felia Allum y Renate Siebert, 202-18. Londres: Routledge.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. Oficina Nacional de Desarrollo Humano PNUD-México. Indicadores municipales de desarrollo humano en México. Disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html> (consultada el 15 agosto de 2013).
- Ruiz, Bert. 2001. *The Colombian Civil War*. Londres: MacFarland.
- Serrano, Mónica. 2007. "México: narcotráfico y gobernabilidad." *Pensamiento Iberoamericano* 1 (febrero): 251-278.
- Villarreal, Andrés. 2002. *Extending Ecological Theories of Crime. An Analysis of the Mexian Case*. Chicago: University of Chicago/ Department of Sociology/ Ph. D. Dissertation.

Conclusión

Gustavo Rivera Loret de Mola

El conjunto de artículos contenidos en este volumen ofrece una radiografía rigurosa y sustentada de la eficacia del sistema electoral mexicano, sobre todo a partir de la reforma electoral de 2007. Ante la falta de información sistemática y rigurosa acerca de temas complejos, como la fiscalización de recursos de los partidos, la regulación de encuestas electorales y la nulidad de elecciones, el presente volumen invita a remplazar las crónicas periodísticas y la evidencia anecdótica por observaciones verificables y comparables en el curso del tiempo.

Como cualquier democracia joven, la mexicana se caracteriza por claros oscuros en casi todas sus áreas: el acceso a medios durante las campañas es más equitativo, pero el costo de la democracia —tanto en el ámbito local como en el nacional— sigue al alza; la fiscalización de recursos de los partidos es más amplia que nunca, pero sigue sin disuadir conductas ilegales de los candidatos; crear un partido nuevo es más fácil que nunca, pero mantener el registro es sumamente difícil; los derechos de los militantes de los partidos cada día están mejor salvaguardados, pero acceder a las candidaturas depende de mecanismos poco democráticos; la organización electoral es más eficaz y eficiente que nunca, pero la confianza en las autoridades electorales sigue en declive; la efectividad del clientelismo electoral es limitada, pero persiste como una práctica generalizada y sumamente costosa; cada año se realizan más encuestas electorales, pero la calidad de los datos se sigue deteriorando; acceder a la justicia electoral es cada vez más sencillo, pero la litigiosidad de las campañas sigue siendo motivo de suspicacias.

Los claroscuros que caracterizan al sistema electoral mexicano son la mejor evidencia de que cualquier reforma electoral basada en propuestas simples y maniqueas difícilmente abonará a la calidad de la democracia. Incrementar la regulación de los procesos electorales en México sin un diagnóstico que permita identificar las verdaderas causas de los síntomas que se observan pone en riesgo la legitimidad del sistema. Si los mexicanos dudan cada día más de la eficacia de la democracia, no es porque funcione mal en su totalidad, sino porque se carece de suficiente información para evaluar sus diferentes aspectos.

Este volumen también cobra relevancia a la luz de la reforma electoral aprobada durante el segundo semestre de 2013. Dado que para Integralia la información es el insumo más efectivo en todo debate, el presente volumen busca abonar al debate público y al trabajo legislativo, sobre todo en el ámbito estatal, ya que la información es mucho más escasa y los oscuros son mucho mayores que los claros.

Fichas curriculares

Enrique Bravo Escobar

Ha participado como observador electoral para la Organización de los Estados Americanos y el Centro Carter. Fue coordinador de asesores en la Embajada de México en Estados Unidos y analista de riesgo político para Eurasia Group. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, candidato a doctor en Gobierno por la Universidad de Georgetown y miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Jaime Chávez Alor

Ha laborado en la administración pública: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Asesores de la Presidencia y Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia. Elaboró el Sistema de Seguimiento de Asuntos Relevantes de la Suprema Corte. Actualmente es asesor de la senadora Arely Gómez González. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.

Alejandro Díaz Domínguez

Se ha desempeñado como instructor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y su investigación actual se concentra en religiosidad y preferencias políticas. Candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt y licenciado en Ciencia Política por el ITAM (*summa cum laude*).

Arturo Espinosa Silis

Cuenta con más de siete años de experiencia en materia electoral; actualmente es secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha sido profesor de la Universidad Panamericana, ha impartido cursos y conferencias en temas electorales en universidades, institutos electorales locales y partidos políticos. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Luis Estrada Traffon

Socio director de SPIN-Taller de Comunicación Política. Anteriormente se desempeñó como director general de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. Actualmente es profesor-investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y analista político en Milenio Televisión. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, San Diego.

Mónica González García

Hasta octubre de 2013 trabajó como asesora del consejero electoral Francisco Javier Guerrero Aguirre. Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac.

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Fue asesor en la Oficina de la Presidencia de la República, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Cámara de Diputados. Trabajó también en la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Instituto Federal Electoral. Ha recibido diversos premios y distinciones por su trabajo como ensayista y analista. Licenciado en Administración Pública por el Colegio de México y candidato a doctor por la Universidad de Chicago.

Mario Guzmán y Montelongo

Consultor e investigador de Integralia Consultores en materia de finanzas públicas, transparencia y rendición de cuentas y fiscalización en la administración pública. Estudió la licenciatura en

Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, con especialización en Política Económica y cuenta con un diplomado en Metodologías para la Evaluación de Impacto del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

J. Esteban Manteca Melgarejo

Asociado del área política en el Grupo de Economistas y Asociados. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Fue becario Fulbright-García Robles y becario Kellogg en la Universidad de Notre Dame.

Lauro Mercado Gasca

Director general de la empresa Mercaei. Trabajó como director y jefe de Estudios Especiales de la Presidencia de la República. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México. Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Connecticut.

Celia Mougrabi Cojab

Asistente de investigación en proyectos enfocados a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública en Integralia Consultores. Cursó la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México con especialización en Economía Financiera.

Dante Preisser Rentería

Asesor parlamentario en la oficina de la senadora Arely Gómez González. Colaboró en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Trabajó en la Notaría 110 del Distrito Federal. Especialista en transparencia y rendición de cuentas, parlamento abierto, derechos humanos, derecho electoral y parlamentario. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.

Gustavo Rivera Loret de Mola

Su investigación más reciente examina el efecto de los *spots* televisivos en el voto de los mexicanos. Fue subcoordinador de investigación

electoral y de opinión pública en Mercaei. Doctor en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin. Estudió Ciencias Políticas, Metodología y Psicología Política en las universidades de Notre Dame, Michigan y Stanford, respectivamente.

Luis Carlos Ugalde Ramírez

Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral y funcionario en la embajada de México en Washington, en la Secretaría de Energía y en la Oficina de la Presidencia de la República. Realizó investigaciones para el Foro Internacional para el Estudio de la Democracia en Washington, D.C. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia.

Ludwig Van Bedolla Tapia

Consultor de Integralia Consultores. Ha participado como asistente de investigación en una colaboración entre la Universidad de Carolina del Norte y la Universidad de Mississippi. Especialista en temas de regulación electoral, regulación bancaria internacional, negociación del presupuesto, rendición de cuentas y el sector de hidrocarburos en México. Es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

*Fortalezas y debilidades del sistema electoral
mexicano. Perspectiva estatal e internacional*
se terminó de imprimir en diciembre de 2014
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A.
de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244,
colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.