Observación de la efectividad de las **acciones preventivas** para evitar el uso de programas sociales con fines de proselitismo electoral, la libertad del voto, la calidad y el desempeño de la **jornada electoral**

PROCESO ELECTORAL 2011 • 2012

INFORME FINAL

MÉXICO

Observación de la efectividad de las **acciones preventivas** para evitar el uso de programas sociales con fines de proselitismo electoral, la libertad del voto, la calidad y el desempeño de la **jornada electoral**

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

DECA, Equipo Pueblo, AC

Ma. Eugenia Mata García
Presidenta

Laura Becerra Pozos
Directora

Areli Sandoval Terán
Coordinadora del Programa de Diplomacia Ciudadana, DESCA, y Social Watch México

Luis Pineda
Coordinador del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local

Francisco Field Jurado No. 51
Col. Independencia C.P. 03630
Distrito Federal, México
Tel + (52) (55) 55 39 00 15/55
www.equipopueblo.org.mx

CREDITOS

Héctor Díaz Santana
Coordinador del Proyecto

Silvia Alonso Félix
Coordinadora de la investigación

Erika Barrera Sánchez
Investigadora

Marcela Corona Sierra
Cuidado de la Edición

Ciudad de México, noviembre, 2012

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Fondo de Apoyo a la Asistencia Electoral, 2012
"Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del PNUD, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros, y tampoco de los miembros del Comité Técnico de Evaluación"

Observación de la efectividad de las **acciones preventivas** para evitar el uso de programas sociales con fines de proselitismo electoral, la libertad del voto, la calidad y el desempeño de la **jornada electoral**

PROCESO ELECTORAL 2011-2012
INFORME FINAL

MÉXICO

CONTENIDO

Presentación **9**

Introducción **13**

I. Contexto sociopolítico en el que se desarrollaron las elecciones **15**

II. Nuevos retos de la observación electoral **19**

- Principios básicos de la observación electoral 22
- Marco instrumental de la observación electoral 25
- Objetivos del Observador 26
- Objetivos de la observación electoral 26
- Etapas de la Observación 27

Fase preelectoral 27

Fase electoral o día de la jornada 27

Fase poselectoral 28

- Requisitos Formales 29
- Tipos de Observadores 30
- Observadores Nacionales o Domésticos 31
- Tipos de observación 31
- Valores del Observador 33

III. El papel de la ciudadanía durante los procesos electorales **35**

IV. Instrumentos y mecanismos aplicados en la observación realizada **37**

V. Desarrollo de la Observación en el Proceso 2011-2012 **39**
- Página web "OBSERVADOR ELECTORAL" 40
- Registro de Observadores ante el IFE 41
- Programas Sociales 42
- Monitoreo de Campañas 45
- Foros Académicos 45
- Jornada Electoral 46

VI. Los Resultados de la observación electoral **49**
- La opinión de autoridades 49
- Los Partidos Políticos 52

VII. El Portal de Observador Electoral **55**
- Observación al blindaje electoral 58
- Antecedentes del blindaje electoral 59
- La observación electoral en materia de blindaje electoral 60
- Resultados de la solicitud de información a dependencias federales y locales 61
- Resultados de las entrevistas a funcionarios responsables de la operación y beneficiaros de programas sociales 62
  Funcionarios 63
  Beneficiarios 64
- Campañas Políticas 67
- Acarreo de votantes 70
- Compra y Coacción del voto 71
- Clientelismo 72
- Condicionamientos de programas sociales 73
- Presencia de servidores públicos en actos de campaña 75
- Los Observadores Electorales de DECA, Equipo Pueblo 75
- Reporte de Irregularidades 76
- Monitoreo de Información 80
- Reporte del día de la Jornada realizado por los observadores DECA, Equipo Pueblo 83
  Instalación y apertura de Casillas 83
  Irregularidades reportadas durante la jornada electoral 84
  Cierre de casillas y conteo de votos 86
  Calidad de la jornada electoral 87

VIII. Justicia Penal Electoral **99**

Conclusiones y Propuestas **109**

Bibliografía y Hemerografía **113**

Anexos **117**

Presentación

El primero de julio del 2012 un porcentaje significativo de la ciudadanía, el 63.3%, ejerció su derecho a votar, cifra que superó las elecciones del 2009; ante la gran expectativa que generan las elecciones federales para avanzar en los cambios profundos que requiere el país. Se renovó el 65% de la clase política a nivel nacional y en 15 entidades se eligieron gobernadores o autoridades municipales, seis gobernadores; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y sus 16 Delegaciones; 579 diputados locales, 876 ayuntamientos y 20 juntas municipales: En total 2,127 cargos.

Pero más allá de los resultados, aquellas prácticas que supuestamente pertenecían al pasado, regresaron. Se multiplicaron las irregularidades, muestra de un gran retroceso y de los límites para alcanzar la democracia, pues pareciera que la voluntad ciudadana tiene un precio, si consideramos acertada la idea de que la situación de pobreza extrema de millones de familias "favoreció" la compra del voto y/o el uso clientelar de la política social.

Ante la dimensión de esas irregularidades, hay quienes consideran que las instituciones que nos hemos dado para ordenar y regular las elecciones no actuaron en correspondencia y más bien cumplieron parcial o superficialmente con su responsabilidad. El IFE fue incapaz de contener las prácticas fraudulentas; mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TFPJF), no cumplió con su atribución de investigar, sancionar y anular un proceso con tantas irregularidades. Raúl Vera declaró en los días posteriores al primero de julio que "...los magistrados que calificaron la elección presidencial no quisieron ver la magnitud de la corrupción que hubo en las campañas electorales ni el riesgo de que se hayan podido financiar con dinero sucio..."

En un país como el nuestro, donde nos hemos llevado décadas para avanzar hacia la democracia representativa y generar las instituciones adecuadas con reglas claras del juego, fue fundamental la presión social- ciudadana para la creación de condiciones favorables o propicias para la credibilidad de los procesos electorales. La "figura" de observador es producto de una sociedad civil interesada en contribuir de manara activa y propositiva a la transición democrática de México.

Es así que Equipo Pueblo asumió un compromiso con esta expresión de la vida democrática y se convirtió en una de las organizaciones pioneras en el impulso de iniciativas ciudadanas para la observación electoral, entendida como un ejercicio democrático y como un derecho ciudadano. De hecho las organizaciones de la sociedad civil que nos animamos a desatar esos procesos participativos, vimos una oportunidad para cumplir con las estrategias y objetivos que nos fijamos en torno a la construcción de ciudadanía y para darle contenido real a la corresponsabilidad.

En ese sentido y con el horizonte de un país democrático y justo, es que en Equipo Pueblo nos pareció una nueva oportunidad la convocatoria del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en una coyuntura tan importante, como en efecto, resultó ser la elección del primero de julio de 2012.

En el Proyecto presentado previmos resultados que pudimos cumplir y de los que damos cuenta en este Informe. Nos planteamos como objetivo: Identificar y documentar la efectividad de las acciones de protección del uso de programas sociales para fines de inhibir la utilización de los recursos públicos con fines proselitistas en contextos electorales; observar que durante la campaña electoral no se presenten acciones de compra y coacción del voto; y participar en la jornada electoral para validar su apego a la legalidad electoral.

Entre las lecciones aprendidas destacadas en el Informe, encontramos que la observación electoral en México es un mecanismo que se debe mantener por los siguientes motivos: i) contribuye a inhibir actos ilícitos; ii) es un instrumento especializado que puede dar cuenta de la calidad de la elección; iii) emite insumos viables para darle mayor certeza al proceso electoral; iv) en su caso denuncia irregularidades; v) fortalece la participación ciudadana en los procesos electorales; y vi) es una voz válida que opina sobre la legitimidad o no del proceso electoral en su conjunto.

La observación electoral además de pertinente, es necesaria. Mientras existan las condiciones actuales de la competencia política en donde no se respeta la legalidad electoral, se manifiestan excesos y fenómenos indignos, como aprovecharse de millones de mexicanos que viven en condiciones de marginalidad, para intercambiarles su voto por un bien material.

El Informe que presentamos, está integrado por ocho capítulos y un apartado de Conclusiones y Propuestas, además de las fuentes consultadas y anexos. Después de la breve Introducción, se ofrece una reflexión sobre el entorno político en el que se desarrollaron las pasadas elecciones de Julio del 2012, además de identificar algunas tensiones sociales, producto de las muy competidas y polémicas elecciones.

Al segundo capítulo le corresponde dar una suerte de marco referencial, en el que se exponen los Nuevos Retos de la Observación Electoral; en el siguiente se explica el Papel de la Ciudadanía durante los procesos electorales. A partir del apartado cuatro se da cuenta de la implementación del Proyecto, comenzando por la identificación de los Instrumentos y Mecanismos aplicados en la observación; en el cinco de describe el Desarrollo de la Observación en el Proceso 2011-2012; en el capítulo seis se ofrecen los Resultados de dicho ejercicio de Observación.

En el siete, desde el *Portal "Observador Electoral"* se expone tanto lo relacionado con el uso de este extraordinario recurso virtual, como los alcances y resultados de la observación realizada a lo largo del desarrollo del Proyecto. Como veremos el potencial de la página es muy alto, ya que en México no existía una página didáctica dirigida a la ciudadanía interesada en observar las elecciones. Contiene conceptos de observación electoral, los antecedentes, la normatividad vigente, la información de prevención para inhibir conductas irregulares en materia electoral, además de una sección destinada a reportar delitos o irregularidades que fue bien acogida y aprovechada. En este capítulo se plasman los resultados obtenidos, a partir de la participación ciudadana interesada en vigilar y transparentar el proceso electoral federal en nuestro país de 2011-2012, a través de la página que empezó a funcionar el primero de mayo del 2012.

En el capítulo ocho encontraremos una interesante reflexión sobre la Justicia Penal Electoral, en la que se revisa, valora o problematiza sobre la especificidad de las instituciones y marco normativo, de cara a la sanción o eventual castigo en el ámbito de los procesos electorales.

Terminamos con una serie de Conclusiones y Propuestas producto de la experiencia y el Proyecto desarrollado, que como ya se indicó, contó con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que sin duda juega un papel relevante en el fomento- reconocimiento del trabajo y aportes de las organizaciones de la sociedad civil, que igualmente queremos un México más democrático.

Agradecemos a todas y cada una de las personas que participaron en el Proyecto, desde distintas geografías y con diferentes responsabilidades, con la convicción de que México no puede avanzar sin la participación social- ciudadana para alcanzar la equidad y un pleno Estado de derecho.

Laura Becerra Pozos
Directora Ejecutiva

Introducción

Los esfuerzos realizados en las tres últimas décadas por consolidar el sistema electoral mexicano denotan claras oscilaciones. Si bien el diseño institucional garantiza la institucionalidad electoral, todavía quedan asuntos pendientes por atender, prueba de ello es que durante los procesos electorales se manifiestan conductas que agreden las garantías institucionales de la democracia representativa. Las elecciones en México se siguen cuestionando y los actores políticos recurren permanentemente a la justicia electoral para demandar la nulidad de las elecciones.

El 1° de julio del 2012, se llevó a cabo la elección federal presidencial, la renovación de ambas Cámaras del Poder Legislativo, 14 *elecciones concurrentes*[1] en diversos estados del país. En el esquema actual, en México los observadores electorales siguen siendo necesarios, tanto en el sentido de participar para inhibir conductas graves que dañen al voto libre y secreto, para emitir un punto de vista neutral a favor de la institucionalidad electoral, o en su caso para pronunciarse sobre la legitimidad o no del proceso electoral.

Si bien recientemente se aprobaron y entraron en vigor una serie de reformas electorales encaminadas a aumentar la equidad en la competencia electoral partidista y las reglas de actuación de entes públicos, diversos actores sociales, convertidos ahora en poderes fácticos, han mostrado su inconformidad y desacato ante la actual normatividad, estableciendo una abierta confrontación con la autoridad electoral.

Lo anterior, aunado a la crisis en la percepción de la clase política, la frustración ante las expectativas no cumplidas con la alternancia partidista, la debilidad institucional, la impunidad con la que actúan los poderes fácticos aunado al complejo escenario nacional, es difícil para la ciudadanía identificar incentivos para participar activamente en los temas públicos, favoreciendo con ello la apatía y el desinterés ciudadano en los procesos electorales como el mecanismo de elección.

---

[1] Los Estados con Elecciones concurrente en 2012 son: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, incluye comicios para elegir seis gobernadores, 583 cargos municipales, diputados y senadores.

La alta competencia política propició condiciones favorables para que los actores políticos: partidos, gobiernos federal y locales, así como los propios candidatos, utilizaran o promovieran que servidores públicos afines a su partido direccionaran recursos públicos a su favor, condicionando el voto de la ciudadanía, particularmente de aquellos que reciben beneficios a través de los diversos y mal regulados programas sociales.

Las dificultades y déficits institucionales, así como el contexto de una ciudadanía escéptica son las motivaciones que nos llevaron a considerar la pertinencia impulsar un proceso de observación electoral, focalizado en tres componentes:

a) Validar con instancias de gobierno nacionales y locales que tienen a su cargo la implementación de programas sociales, las medidas instrumentadas para que estos no fueran utilizados con fines electorales.
b) Monitorear el día de la Jornada Electoral para evitar e inhibir prácticas de compra y coacción del voto.
c) Observar que la Jornada Electoral se desarrollara cumpliendo con las disposiciones legales establecidas.

Al final, documentar la efectividad o no, de las acciones de protección del uso de programas sociales y en general de los recursos públicos para comprar la voluntad ciudadana.

Contexto sociopolítico en el que se desarrollaron las elecciones

I

Si bien, en México la alternancia partidista en el gobierno federal marcó un precedente importante en el proceso de transición democrática de nuestro país, las dos administraciones a cargo del Partido Acción Nacional, no enfrentaron de manera decidida los grandes problemas nacionales, ni los vicios de la clase política, evidenciando su incapacidad para lograr cambios de fondo que beneficiaran sustancialmente a los sectores más vulnerables del país lo que propició que el Partido Revolucionario Institucional se reposicionara primero en el ámbito local y posteriormente en el federal, sin contrapesos políticos ni ciudadanos fuertes.

Al igual que en el pasado, durante los procesos electorales federales realizados después del año 2000, ha habido serios cuestionamientos a los partidos políticos, a sus candidatos(as) e incluso al Instituto Federal Electoral, referidos al uso ilegal de los recursos públicos, el rol de los medios de comunicación, los procesos de conteo de votos y la actuación de la justicia electoral, lo que sin duda ha contribuido a recrudecer la desconfianza ciudadana en la institucionalidad electoral, propiciar el abstencionismo y/o la anulación del voto.

En la medida que las elecciones en México se han tornado más competitivas y cerradas, las acusaciones de intervención e injerencia de los poderes ejecutivos en las contiendas aumentan, principalmente desde dos "estrategias": el uso de programas sociales con fines político-electorales; el desvío de recursos públicos para apoyar las campañas políticas. Ambos fenómenos son, de hecho, conductas sancionadas por las leyes administrativas y penales, pero también y más importante es que ambas conductas son capaces de generar sesgos eficientes para inclinar la balanza hacia una opción política en momentos decisivos de un proceso electoral.

La utilización de recursos públicos y también privados en los procesos electorales, ha sido y sigue siendo un elemento presente en la política y las elecciones. La cantidad de dinero que se gasta hoy en día para tratar de acceder a un cargo público le ha conferido nuevas dimensiones y alcances a un problema añejo. Durante el proceso electoral federal del 2012, el IFE destinó nade menos que **$3, 361, 120, 841.57** a los partidos políticos para el desarrollo de sus campañas.

El dinero, o los objetos con valor material que los partidos políticos regalan a los potenciales votantes son ofrecidos como un incentivo para lograr el voto a favor de un determinado candidato, establecer compromisos con los ganadores o amarrar puestos y canonjías políticas.

Los resultados de las últimas elecciones han mostrado que gana el partido político que tiene más recursos económicos para gastar, lo que convierte el financiamiento de las campañas en uno de los puntos más vulnerables de toda elección.

En México la institucionalidad electoral es de las más caras del mundo sino es que la más, por la prevalencia de la desconfianza en las instituciones y los partidos políticos. Desde principio de los años noventa, amplios sectores de la sociedad civil organizada, han promovido y en ocasiones logrado, reformas a la normatividad electoral con el objetivo de "controlar" el uso de los recursos públicos y privados en las contiendas electorales; sin embargo, se ha demostrado que entre más rígida es la legislación electoral más creativos son los operadores políticos para infringirla.

Otra característica importante de los últimos procesos electorales es la dificultad de que los actores políticos que participan en las contiendas acepten los resultados emitidos por la autoridad electoral, y en consecuencia, se han multiplicado las controversias electorales previas al fallo de la última autoridad competente en el caso de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

De los aspectos más relevantes del contexto socio político, que enmarcaron el proceso electoral federal 2011-2012, encontramos que, entre los temas que generan mayor preocupación ciudadana, están la violencia, la inseguridad ciudadana, el narcotráfico, la crisis económica y el desempleo, y que ante la incapacidad del Estado de atenderlos de manera efectiva, provocaron la irrupción en la escena nacional, de actores no partidistas jugando un papel importante en el proceso electoral como son: Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el movimiento juvenil estudiantil Yo soy #132, en tanto que a través de la denuncia y la movilización, hicieron visible ante la opinión pública, los grandes problemas nacionales y los múltiples asuntos no atendidos por los gobiernos locales y nacional.

En lo que se refiere a la institucionalidad electoral, se observa un Consejo General del Instituto Federal Electoral dividido, con dificultad para lograr acuerdos y convertirse en un verdadero árbitro de la contienda electoral y, una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, minimizada con poca capacidad para investigar y sancionar los delitos e irregularidades electorales detectadas y/o denunciadas por las fuerzas políticas o la ciudadanía.

Algo positivo que se logró con la última reforma electoral fue el hecho de que los partidos políticos no pudieran contratar directamente con los medios de comunicación, el tiempo aire requerido para la difusión de sus mensajes y campañas electorales; por lo que ahora son estrechamente monitoreados por la autoridad electoral en aras de la equidad entre todos los partidos políticos, sin embargo, no han logrado incidir positivamente en la calidad de los contenidos de los mensajes que trasmiten los partidos y candidatos.

El hecho de que los partidos políticos no tengan que destinar parte de sus prerrogativas para la contratación de tiempo aire en medios de comunicación, les ha dado la posibilidad de contar ahora con mayores recursos para dedicarlo a la adquisición- distribución de obsequios, lo que en ocasiones se traduce en acciones de compra y coacción del voto.

De otro lado, son importantes las lecturas o percepciones de la sociedad posteriores al proceso, ya que los saldos de la jornada electoral dejaron insatisfechos e indignados a amplios sectores de la sociedad civil y movimientos sociales, especialmente aquellos que han venido pugnando por un cambio profundo y democrático en el país.

Las elecciones hicieron más que notorio que existen distintas visiones del país. México es un país grande, complejo y extraordinariamente diverso; por ello mientras el norte, sumergido en una espiral de violencia ocasionada por la lucha contra el crimen organizado, otorgó una mayoría de votos a favor del PRI, castigando con ello al partido en el poder (PAN); el sureste de México, considerado históricamente el reservorio de votos del PRI, dio su aval -mediante el sufragio- a la coalición de partidos de izquierda, agrupada en el Movimiento Progresista.[2]

Queda en el debate público el problema de la compra y condicionamiento del voto, el voto clientelar o voto corporativo. Como lo destaca la Asociación Civil EDUCA: Los recursos públicos y privados en las campañas electorales, así como los ingresos de procedencia ilícita, siguen siendo un tema pendiente en cuanto a acciones de fiscalización por parte de las autoridades electorales. En México, sin duda alguna, el dinero sigue siendo un factor que define las elecciones: las clientelas, las corporaciones, las prebendas, los regalos y "ayudas", todo ello explica el resultado electoral favorable al PRI, partido que orgullosamente ostenta la patente de la compra y coacción del voto." [3]

[2] ***El Topil***, Servicios para una Educación Alternativa, EDUCA, AC, Oaxaca, Agosto, 2012
[3] Idem

En términos de cultura política es evidente que tenemos un serio déficit, hay una carencia de cultura democrática, aun no se alcanza a observar el ejercicio del voto como un derecho humano. Grandes sectores de la población siguen votando por costumbre o para recibir algún beneficio económico.

Se configuró un escenario de conflicto postelectoral y de impugnación de las elecciones. Hubo un repudio a lo que se ha considerado el fraude y la "imposición de Enrique Peña Nieto" como Presidente de la República. Se dieron manifestaciones públicas de rechazo al papel de las televisoras privadas, al PRI y a las autoridades electorales. Sergio Aguayo lo define así: "el país se divide entre el sospechosismo y el negacionismo". El Movimiento Progresista presentó un recurso de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde pide la invalidez de las elecciones y la realización de elecciones extraordinarias, además diseñó un plan denominado Plan Nacional para la Defensa de la Democracia y la Dignidad de México".[4] Nos enfrentamos nuevamente a una sociedad polarizada, cuando las elecciones deberían dejar como saldo una sociedad satisfecha con la democracia representativa.

[4] Idem

Nuevos retos de la observación electoral

II

México es un país que principalmente sentó las bases de la transición democrática estableciendo reglas funcionales para la competencia política. Para ello, desde el principio de la década de los noventa construyó un sistema electoral cuyo objetivo prioritario fue establecer condiciones adecuadas y acordes a los principios básicos de la democracia representativa por medio de instrumentos que garantizaran la legalidad, imparcialidad, certeza, desarrollo eficaz, la universalidad de los derechos políticos y la legitimidad institucional. Tales esfuerzos permitieron integrar un sistema que garantizó la pluralidad política, ofreció al mismo tiempo condiciones de cierta equidad y permitió la alternancia, sin embargo, a la fecha siguen manifestándose inconsistencias y en consecuencia no se ha podido poner punto final al tema electoral. Los resultados que se tienen a la fecha reflejan un sistema electoral caracterizado por tener instituciones electorales reconocidas como funcionales, no obstante de estar integradas por grandes burocracias, presupuestos que son de los más altos del mundo y excesiva, pero necesaria reglamentación, debido a que persisten las condiciones de desconfianza y violaciones recurrentes por parte de los actores políticos, a las reglas de la competencia electoral. Prueba de ello son los 76 mil Juicios para la Protección de Derechos Político Electorales, más los siete mil acumulados de otros recursos (Juicio de Inconformidad, Juicio para la Protección de los Derechos Político -Electorales del Ciudadano, Recurso de Revisión, Recurso de Apelación, Recurso de Reconsideración, Juicio de Revisión Constitucional Electoral) que en el periodo 2009 al 2012 ha resuelto el TEPJF.[5]

De lo anterior es claro que el país no ha podido pasar la prueba de las urnas, las acusaciones son recurrentes por utilización de recursos públicos para proselitismo político, financiamiento irregular, exceso de gastos de campaña, violación de disposiciones normativas en materia de medios de comunicación, clientelismo y compra y coacción del voto. En este contexto, la observación electoral se mantiene como un elemento fundamental del proceso electoral, puesto que su función de inhibir y

[5] http://www.te.gob.mx/todo2.asp?menu=10

denunciar conductas irregulares, como de validar o no, la legalidad e imparcialidad de las elecciones constituye un elemento importante y hasta necesario. En los países donde las condiciones de la competencia electoral son acatadas, la autoridad es respetada, se reconocen los resultados electorales y no existe conflictividad electoral, no es necesaria la observación electoral.

En México la observación electoral constituye un eslabón más de los bastiones necesarios para la legitimidad de los procesos electorales. Una de las características del país -en materia de observación- es el fomento de dicha actividad por parte de las autoridades electorales, tan es así que México es uno de los pocos países en el mundo donde esta acción es financiada con recursos públicos a un buen número de organizaciones de la sociedad civil.

Las experiencias a la fecha son innumerables y la contribución es evidente, los observadores tienen un espacio relevante en donde hacen públicas sus apreciaciones sobre las elecciones. Ello les ha permitido posicionar los temas de alta complejidad en la discusión nacional, con el objeto de impulsar reformas electorales que permitan mayores garantías en la administración y desarrollo de los procesos electorales nacionales. Desde la primera vez que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) participó en la organización de la observación electoral en el 2004, se definieron objetivos claros: contribuir a la paz social y legitimidad de las elecciones; y establecer una agenda de los asuntos pendientes que el sistema electoral debería atender para garantizar la imparcialidad y proponer los ajustes estructurales necesarios para su consolidación.[6]

Cada proceso tiene una lección aprendida y es fundamental generar debates para socializar hallazgos y sensibilizar la ruta de las transformaciones para el mejor funcionamiento de las elecciones. Además las agendas políticas y sociales se transforman de manera dinámica y ello exige pensar en el presente y en el futuro. Por las condiciones de la competencia política, México todavía requiere del acompañamiento del PNUD en materia de observación electoral. La elección de 2006 y la del 2012 demostraron que no obstante lo sofisticado del sistema electoral mexicano, que se caracteriza por una exhaustiva regulación e instituciones administrativas y judiciales *ad hoc* que cuentan con recursos humanos, financieros y materiales suficientes para un eficaz

[6] Un documento que describe algunas de las actividades realizadas por las Naciones Unidas en México en 1994 y 2003 durante los procesos electorales, se puede consultar en: Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, Tomo III, Porrúa, UNAM, Cámara de Diputados, Senado de la República, México, 2009, pp. 35 a 70, y 105 a 116.

ejercicio, las dificultades derivados por las condiciones de la competencia política persisten. El problema es manifiesto en el ámbito federal y local, las impugnaciones son constantes, se acusan a veces sin fundamento a las autoridades electorales de parciales, las imputaciones por ruptura de la equidad electoral son constantes, y las denuncias por compra del voto o utilización de recursos públicos para fines proselitistas, han pasado una etapa oscilatoria que ahora indica una curva ascendente.

Desde el diseño del Proyecto de observación electoral que se impulsó en el marco de los fondos de apoyo del PNUD para la elección del 2012, se establecieron objetivos claros y dos líneas de acción, i) darle continuidad a los temas que tienen mayor visibilidad pública y afectan el voto libre y secreto, para lo que se desarrollaron técnicas de observación tradicional consistentes en visitas a actos de campaña, y ii) la observación del día de la Jornada Electoral. Por otra parte, se introdujeron nuevas herramientas web para ampliar los espacios de observación e invitar a toda la ciudadanía a realizar esta labor. Adicionalmente se utilizaron mecanismos, que aunque no son recientes, si son de utilidad de transparencia y rendición de cuentas. Al respecto se solicitó a diversas dependencias federales y locales que informaran sobre las actividades realizadas para prevenir el uso de recursos públicos para fines electorales.

Uno de los hallazgos encontrados desde hace años, es que las acciones que violentan el voto libre y secreto, y la equidad electoral, se realizan de manera más sofisticada para no dejar huellas. También hemos observado que se hacen al margen de la ley, con los mismos efectos, por ejemplo, regalar despensas para obtener votos, en este caso, si se condiciona directamente a cambio del voto, puede ser una conducta que violente la ley electoral o constituya un delito electoral, en cambio si se regala, se considera parte de las acciones de promoción del voto.

Otro de las constataciones, es que las conductas que violentan la equidad electoral, son cometidas en mayor o menor medida por todos los partidos políticos. De la información que recibimos fueron innumerables las tipologías, desde denuncias públicas por gastos excesivos, la utilización de redes clientelares o corporativas, la compra del voto, el uso de recursos públicos, la propaganda electoral masiva y la forma como se acarrean a las y los ciudadanos para participar en los mítines políticos. Esta última conducta aunque no es constitutiva de ilegalidad electoral, si está afectando la libre voluntad de la ciudadanía para definir su participación en los actos de proselitismo político.

Para la nuestra investigación –como ya se señaló- fue muy importante y útil recurrir a las nuevas tecnologías de la comunicación. La página web que se diseñó (www.observadorelectoral.org.mx) permitió recibir información proveniente de denuncias

públicas por parte de la población, además incorporó un espacio que se utilizó para monitorear medios de comunicación, en temas electorales y se constituyó en un espacio de referencia para conocer del proceso electoral y sobre todo de los objetivos específicos de la observación electoral.

■ Principios básicos de la observación electoral

A partir de la configuración de un escenario democrático en el mundo, la observación electoral ha contribuido a fomentar la confianza de la sociedad frente a la organización, legitimación y sanción de los procesos electorales, por parte de las instituciones y autoridades responsables de este encargo político. Pero no sólo, a la vez promueve la participación de la ciudadanía desde otros espacios democráticos, e inhibe las prácticas que pudieran atentar contra los principios de un Estado de derecho.

La observación electoral constituyó el primer aporte de la comunidad internacional para coadyuvar en los procesos de democratización en sus diferentes etapas, toda vez que fue fundamental para inhibir y, en su caso, disuadir a los actores que apostaban al fraude electoral. En este sentido, la observación sería el instrumento pionero que daría margen a la creación de muy variados caminos para que dicha comunidad internacional participara en los procesos de democratización de los distintos países, sin menoscabo de su soberanía e independencia[7].

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue la primera organización en observar elecciones en Corea en 1948, y en las dos décadas posteriores adquirió una importancia considerable en el periodo de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960. Empero, con lo que Huntington denominó la tercera ola democrática -en el que se generalizó una efervescencia en procesos de cambio político encaminados a consolidar el paradigma democrático-, entre 1989 y 1992, se atendieron 23 misiones de observación de un total de 30 solicitudes, ya que los diferentes países buscaban un garante de legitimidad en sus elecciones[8].

Una de las primeras iniciativas de observación electoral y sin duda, de las más evocadas, fue la ocurrida en 1986 en Filipinas promovida por el del Movimiento Na-

[7] Nolhen, Dieter (2007). *Tratado de Derecho electoral.* México: Fondo de Cultura Económica. p. 100.
[8] Horacio Boneo. "Observación Electoral" [documento en línea]. Observatorio Electoral. Org. 17 de agosto de 2012, Dirección URL: http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=4,

cional de Ciudadanos por Elecciones Libres, conocido por NAMFREL[9]. Los aspectos que la hicieron memorable se sustentan en la organización y voluntad que implicó la participación de 500 mil observadores, quienes fueron testigos y evidenciaron la operación de un fraude, puesto en marcha para favorecer una vez más con el triunfo al Presidente Ferdinando Marcos, primer mandatario del país desde hace 21 años.

La Comunidad Europea también creó espacios institucionales para la promoción de la democracia y las elecciones libres y confiables, a través de agencias como el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), las cuales empezaron a observar elecciones en los 90, aun cuando con anterioridad ya desarrollaban acciones para fomentar los valores democráticos. De tal suerte, el Consejo de Europa ha establecido como requisito que sus miembros celebren elecciones periódicas y secretas en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia[10].

Luego de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, los grupos nacionales de observación tuvieron un papel destacado en Albania (Sociedad para Elecciones Libres y Cultura Democrática); Bulgaria (Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas) y Rumania (Asociación Pro Democracia). En África pueden también encontrarse grupos nacionales de observación en Benín (Grupo de Investigaciones y Estudios sobre el Desarrollo Económico y Social); Burundi (Grupo de Observadores Independientes); Kenya (Unidad Nacional de Observación Electoral); Malawi (Comité de Asuntos Públicos); Namibia (Consejo de Iglesias) y Zambia (Comité de Coordinación de la Observación Electoral en Zambia)[11].

En el contexto latinoamericano los resultados de la observación se hicieron presentes en el plebiscito chileno en octubre de 1988, luego de la difusión de informes, el país inicia el camino para dar fin a su dictadura. Panamá (1989), los informes presentados permitieron al Presidente Carter denunciar el fraude llevado a cabo por el gobierno del presidente Manuel Noriega.

---

[9] Nolhen, Dieter (2007). *Tratado de Derecho electoral.* México: Fondo de Cultura Económica. p. 100

[10] *Op. cit.* Es de destacar que el Consejo de Europa desempeñó un papel muy activo en la observación de elecciones en los países de Europa del Este y, años más tarde, la creación de la OSCE (1973) con lo cual se estableció la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) para desarrollar importantes actividades de observación y asistencia electoral a países de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética.

[11] Horacio Boneo. "Observación internacional de elecciones" [documento en línea]. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. ed.cr, 17 de agosto de 2012, www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/observacion%20internacional%20de%20el.htm,

Los hechos demuestran, que las democracias modernas no sólo demandan la organización de procesos electorales limpios y transparentes, exigen que sus resultados sean incuestionables. La observación electoral emana del creciente interés ciudadano de dar certeza y credibilidad de los comicios. En este sentido, los observadores electorales adquieren una figura de legitimización social más allá de toda ley, son el reflejo de la participación ciudadana auténtica, interesada en transparentar ejercicios electorales libres y de resultados incuestionables. En suma el cuerpo que articula la observación electoral se constituye como un referente obligado en la transición y consolidación de gobiernos democráticos y México no ha sido la excepción.

El 11 de mayo de 1994, México solicito, la colaboración de la ONU en su proceso electoral, pidió al organismo enviar una misión de expertos para conocer el sistema electoral mexicano con el fin de que pudiera emitir un informe técnico sobre el mismo.

Aunado a lo anterior se pidió asistencia técnica para los grupos de observación nacional conformados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil, mientras las autoridades electorales y partidos políticos, exhortaron a la participación en la observación: "...invitamos a la sociedad civil y a todos a quienes han luchado por las libertades y la democracia en estos tiempos que se sumen en este que será un paso significativo para una elección legal y creíble, que genere plena legitimidad para las Instituciones de la República." [12]

La fórmula operativa, adoptada en 1994, permitió generar las condiciones financieras y técnicas para capacitar y mejorar el potencial cívico- político de miles de observadores electorales. Para ello se recurrió a la creación de un *Fondo de Apoyo a la Observación Electoral*, con financiamiento del Ejecutivo Federal, manejado con criterios técnicos por las Naciones Unidas a través del Comité Técnico de Evaluación.[13]

Es en ese contexto donde la observación electoral se convierte en un **mecanismo de interacción** entre sociedad civil con las instancias electorales y de gobierno, en pos de garantizar la legalidad de los comicios en México.

---

[12] Romero, Acosta y Castañeda, Jorge. (1997) *La Observación de las Elecciones*. México: Editorial Porrúa p. XVI-XVII

[13] Carrillo Poblano, Manuel (2003). "El Instituto Federal Electoral Fomenta la Observación Electoral Profesional e Independiente", [documento en línea] , *México, Revista Derecho y Cultura.com, 15 de agosto de 2012, num.11-12, septiembre-diciembre pp.61-68*, Dirección www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/11/eyr/eyr8.pdf

■ Marco instrumental de la observación electoral

En la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones* (celebrada en 2005) se concibe a la observación electoral como:

> *"La sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis."*[14]

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Social conceptualiza a la observación electoral como:

> *"La recopilación intencionada de informaciones relativas a un proceso electoral y la formulación de juicios fundados acerca de la conducción de ese proceso a partir de datos reunidos por personas que no están autorizadas a intervenir en el proceso y cuya participación en la mediación no debe alterar las responsabilidades principales en materia de observación."*[15]

Finalmente, Nohlen retoma la noción de observación electoral a partir del Código de Conducta: Observación Electoral Ética y Profesional, de *International Institute For Democracy And Electoral Assitance* IDEA, al establecer que es una actividad encaminada a "...la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo."[16]

A su vez, la observación electoral representa una de las máximas de la participación ciudadana, la cual se orienta a vigilar que todos los que participan en un proceso electoral cumplan las normas y procedimientos electorales establecidos y conduzcan sus acciones con apego a los principios democráticos.

---

[14] ONU (2005). *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*. Nueva York, E.U.

[15] Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Code de conduite, Observation électorale éthique et professionnelle*, p. 10.

[16] Nolhen, Dieter (2007). *Tratado de Derecho electoral.* México: Fondo de Cultura Económica. p. 1073

■ Objetivos del Observador

El elemento más importante de la observación electoral es el ciudadano que participa. Esta labor requiere de cierto grado de especialidad porque la persona debe conocer de la ley electoral, tener un talante para la interacción social en procesos de crispación política, saber que no es autoridad electoral y sobre todo tener templanza para saber cómo manejar las situaciones de posible conflicto. En tal sentido se propone:

a) Generar un clima de confianza pública
b) Prevenir conflictos
c) Apertura y transparencia
d) Identificar y prevenir errores
e) Inhibir las prácticas de manipulación, coacción y conductas que violen los principios de las elecciones
f) Informar objetivamente y de manera imparcial sobre el comportamiento de actores políticos, la autoridad electoral y la ciudadanía.

■ Objetivos de la observación electoral

La observación electoral ha evolucionado con los años, en los primeros procesos electorales lo que se buscaba era permitir las condiciones mínimas para la equidad y la eficacia para la organización del proceso. Ahora la situación es diferente y requiere de mayor sofisticación y de una observación más amplia donde las variables a observar son multidimensionales. Para sintetizarlas presentamos los objetivos establecidos por la *Confederación Parlamentaria de las Américas* (COPA):[17]

a) Dar testimonio imparcial, ante los electores y la comunidad internacional, del desarrollo del proceso electoral (elecciones presidenciales y legislativas, referendo) y certificar su legalidad a través de la observación electoral.
b) Contribuir a la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en las Américas.
c) Observar estrictamente el proceso democrático con el objeto de contribuir a crear un clima de confianza, seguridad y credibilidad.

[17] Confederación Parlamentaría de las Américas. "Guía del Observador Electoral". [documento en línea]. Copa.qc.ca, 15 de agosto de 2012, www.copa.qc.ca/esp/misiones/MOE/GUIDE-MOE-e.pdf

d) Contribuir a garantizar la transparencia y la integridad del proceso electoral en un marco de respeto de la soberanía de los Estados y de la legislación nacional vigente.
e) Suscitar una amplia participación de los electores en los comicios.

■ Etapas de la Observación

Tradicionalmente la observación se focalizaba al día de la jornada electoral. Ahora esta actividad es más amplia, ya que todas y cada una de las actividades que se realizan pueden tener efectos en los resultados electorales. Se debe partir de la base que uno de los principios universales de las elecciones es garantizar la equidad de la contienda política, y en este caso se pueden presentar los supuestos de que algunos candidatos(as) inicien labores proselitistas con antelación al proceso electoral, o también que utilicen recursos prohibidos por la ley para fortalecer su imagen pública. Por tal motivo, la observación electoral ahora se realiza en diversas etapas que a continuación describiremos:

Fase preelectoral

En este periodo es necesario que el observador conozca y se documente sobre el sistema electoral, el marco legal, el desarrollo de las campañas electorales, el tiempo requerido para cubrir dicha etapa puede ser de 12 a una semana previa al día de la jornada electoral. En este inicio la observación estará centrada en el contexto sociopolítico de la campaña, la obtención de recursos y financiamiento de las campañas, un monitoreo de los medios de comunicación (saber qué dicen los medios, cómo lo dicen, el tiempo destinado para hablar de las campañas y los actores políticos sin duda alguna; los medios orientan o determina las preferencias de un buen porcentaje del electorado, esto permitirá identificar la orientación política del medio de comunicación.

Fase electoral o día de la jornada

Al respecto encontramos versiones encontradas por parte de los teóricos sobre la duración de este período en particular, para algunos la duración es de una semana antes y dos días después de la Jornada, para otros se refiere únicamente al día de elección.

Este es sin duda "el gran momento", es el día que los observadores deben concentrar su actividad en la instalación y apertura de las casillas con la finalidad primordial de observar que las urnas se encuentren vacías, los materiales para la votación completos y en orden, lo que puede incluir, que el registro de electores no esté alterado e identificaciones para votar; desarrollo de la jornada con el objetivo de identificar cualquier tipo de incidentes o irregularidad (mareas, compra y coacción de voto, acarreo, etc.); así como cierre de casillas. En nuestro país el IFE establece que el cierre de casilla deberá realizarse a las 6 de la tarde, o cuando hayan acudido a votar todas las personas del listado asignado a la casilla. Finalmente el escrutinio, en este punto resulta de suma importancia que el observador se encuentre lo suficientemente cerca del recuento de boletas y corroborar al final si los totales coinciden con el número establecido en las actas.

Fase poselectoral

En este momento se anuncian los resultados de los comicios, en el caso de generarse se presentan los recursos de inconformidad de 3 días a 6 semanas posteriores a la elección.

En el caso de los observadores internacionales la mayoría de las veces no llegan a esta etapa del proceso debido a que tienen que salir del país antes de que se den a conocer los resultados definitivos, por los costos que implica sus desplazamientos y en general su estancia. Sin embargo, esta etapa es la conclusión de todo el proceso, la proclamación del ganador, luego de una carrera de 14 semanas de intensa campaña electoral donde se saturó a las y los votantes de mensajes políticos a través de medios de comunicación, propaganda impresa, regalos.

En este lapso se pueden o no presentar recursos de inconformidad, es labor del observador detectar que los recursos de revisión sean atendidos de forma equitativa y con estricto apego a la legislación electoral, que pueden derivar en la cancelación de la elección, o bien la declaración de validez de la elección, en esta etapa la cuestión más importante a comprobar es si se respetan los resultados de las elecciones, es decir, la voluntad ciudadana.

■ Requisitos Formales

En México se reconoce que la observación electoral es una de las facetas más importantes de la participación ciudadana, por eso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece como un derecho de la ciudadanía participar como observadores electorales: "es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral..."[18]

Se establece como requisitos para las personas que desean participar como observadoras que no sean miembros de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organizaciones o partidos políticos y no ser, ni haber sido, candidato a algún puesto de elección popular, de un grupo no gubernamental.

De igual forma pueden fungir como observadores electorales todas y todos los ciudadanos mexicanos que así lo manifiesten, luego de presentar una solicitud ante el presidente del Consejo Local o Distrital del IFE correspondiente a su domicilio, asistir al curso de capacitación; una vez cubiertos los requisitos, se otorga la acreditación. Lo anterior tiene sustento en el artículo 5 que a continuación se presenta:

Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

a. Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;
b. Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;
c. La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el presidente del Consejo Local o distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección. Los presidentes de los consejos locales y distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios consejos, para su aproba-

[18] Articulo 5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ción, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas;

d. Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:
    I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
    II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
    III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
    IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.[19]

■ Tipos de Observadores

Por lo general, se distinguen dos tipos de observadores: los internacionales y los nacionales. No necesariamente están presentes ambos tipos de observadores en una votación determinada. De todos modos, la función respectiva tiene aspectos en común, pero también diferencias considerables.

Los observadores internacionales no son ciudadanos del país en el que se realiza la observación de los comicios. Son delegados por su país de origen o por una organización internacional para participar en una misión de observación. Su conocimiento del país donde se realiza la votación a observar, así como su experiencia profesional, varían considerablemente según los casos. Por ello, es importante que las misiones de observación internacional estén integradas por observadores con experiencia.[20]

[19] Articulo 5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
[20] Confederación Parlamentaria de las Américas. "Guía del Observador Electoral". [documento en línea]. Copa.qc.ca, 15 de agosto de 2012, http://www.copa.qc.ca/esp/misiones/MOE/GUIDE-MOE-e.pdf,

Este tipo de observadores desarrollan su trabajo en un tiempo aproximado de cuatro días, es decir su estancia en el país que visitan es corta, situación que ciertamente les limita para apreciar el contexto nacional en el cual se desarrolla el proceso electoral.

Sería posible pensar que este tipo de observadores deben de tener una amplia trayectoria y experiencia en el ámbito de la observación electoral, pero hay quienes cuestionan su formación técnica y su grado de implicación en los debates políticos del país, lo que, en ocasiones, puede atentar contra la credibilidad de sus observaciones. Los observadores internacionales, en sus contactos con los observadores nacionales, deberían procurar recabar comentarios representativos de todas las opiniones del electorado del país.[21]

■ Observadores Nacionales o Domésticos

Los observadores domésticos tienen varias ventajas sobre los observadores internacionales. En primer lugar, conocen bien el país y el contexto político. Tienen redes de información de difícil o imposible acceso para observadores internacionales. Hablan los lenguajes locales, conocen las costumbres y pertenecen a la comunidad. Es más sencillo entrenar a observadores nacionales en materia del proceso electoral que entrenar a observadores internacionales sobre la cultura y el contexto político del país donde se efectúa la observación[22].

■ Tipos de Observación

Existen varios modelos en la observación electoral. De acuerdo a Horacio Boneo, un primer tipo de enfoque puede denominarse como el "modelo ideal de observación de largo plazo" y corresponde en gran medida al utilizado por las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en casos importantes.

---

[21] Idem

[22] Horacio Boneo. "Observación internacional de elecciones" [documento en línea]. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. ed.cr , 17 de agosto de 2012, www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/observacion%20internacional%20de%20el.htm,

Pese a que es un modelo exhaustivo su operación es costosa; requiere la presencia de un número importante de observadores durante largos períodos. Se busca la observación directa de los eventos relevantes, y se pretende lograr una completa cobertura del proceso electoral, tanto cronológica (seguimiento de todas las etapas del proceso electoral) como geográfica (presencia de observadores en las principales regiones).[23]

La observación comienza usualmente tres o cuatro meses antes de la fecha de las elecciones. Luego de una misión preparatoria, se despliega un pequeño grupo de personal administrativo y sustantivo, para preparar el terreno para la llegada de observadores de largo plazo que se distribuirán regionalmente.

Es necesario efectuar el despliegue de los observadores con adecuada anticipación, ya que deben construir una red de contactos a nivel local como precondición para un eficiente desempeño. En este sentido, el perfil del observador requiera mayores capacidades, toda vez que sus actividades le exigen mayores conocimientos de los contextos sociopolíticos de la región en la que se observará.[24]

Cabe señalar, que el número de observadores aumenta durante el período de registro de votantes y/o durante la campaña electoral propiamente dicha. Poco antes de las elecciones, llega un elevado número de observadores de corto plazo, lo que permite la visita de un porcentaje elevado de centros de votación y la conducta de un conteo rápido, una técnica usualmente empleada en misiones importantes. Un número reducido de observadores permanece por algunos días luego de las elecciones, para observar el cómputo final de resultados, la asignación de escaños y otras actividades post-electorales.

El segundo enfoque se denomina *modelo ideal de observación de corto plazo* y corresponde aproximadamente a la práctica de la Mancomunidad Británica, del Centro Carter y de algunas otras organizaciones no gubernamentales. Requiere una cantidad menor de recursos, en cuanto sólo se pretende la observación directa de las últimas etapas de la campaña electoral; de los eventos durante la jornada electoral; del recuento de votos y, en algunos casos, del registro de votantes.

La información relativa a los restantes aspectos del proceso electoral se recoge a través de visitas periódicas y contactos con las autoridades electorales, el gobierno, los partidos políticos y personalidades relevantes. Algunas organizaciones establecen una pequeña oficina permanente a efectos de mantener a sus sedes

[23] Horacio Boneo. "Observación Electoral" [documento en línea]. Observatorio Electoral. Org, 17 de agosto de 2012, www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=4
[24] *Op cit.* Boneo, Horacio (2012).

informadas de la situación y programar las actividades de las periódicas misiones de corta duración.[25]

El tercer enfoque podría denominarse como *observación de la jornada electoral*, en el cual los observadores realizan una breve visita, llegando unos pocos días antes de las elecciones y partiendo al día siguiente. Este enfoque puede ser efectivo si los observadores son individuos u organizaciones con un profundo conocimiento del país, y que han seguido de cerca la evolución de la situación a través de canales indirectos.[26]

Aun cuando este enfoque es responsable de los peores abusos en materia de observación, puede ser efectivo si los observadores, son individuos u organizaciones con un profundo conocimiento del país, y que han seguido de cerca la evolución de la situación a través de canales indirectos. Lamentable, no es frecuente que ese sea el caso.

■ Valores del Observador

Los observadores electorales deben respetar principios éticos y valores constitucionales relacionados con el proceso electoral. Un observador electoral debe al igual que las autoridades electorales ser totalmente imparcial y actuar con profesionalismo. Para este fin existe principios establecidos por instituciones especialidades en observación electoral, en este caso mencionaremos el Código de Conducta sobre la observación electoral desarrollado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), que aunque sirve para la observación de misiones internacionales, algunos de los aspectos señalados también aplican para la observación nacional.

a) Reconocer y respetar la soberanía del país anfitrión
b) Actuar con independencia e imparcialidad
c) Dar prueba de exhaustividad y tomar en cuenta todas las circunstancias pertinentes
d) Aplicar la transparencia
e) Observar con exactitud

[25] *Op cit.* Boneo, Horacio (2012).
[26] *Ibidem y Op cit.* Boneo, Horacio (2012)

El papel de la ciudadanía durante los procesos electorales

III

Desde los años setenta, Latinoamérica vive un proceso de transición del autoritarismo o dictaduras a la democracia. Este cambio ha sido acompañado y en buena medida generado, por el surgimiento de grupos cívicos que han irrumpido en el espacio público a través de campañas de educación cívica, iniciativas de observación electoral, fomento de la participación ciudadana, construcción de sujeto social, procesos de fortalecimiento sociedad civil, promoción de la transparencia, entre otros, que sin duda han jugado un papel clave en la profundización del proceso de democratización.

En el campo de la defensa de los derechos civiles y políticos, la observación electoral se ha ido posicionando de manera significativa como una actividad inherente a la construcción de ciudadanía y de sociedad civil. Entendemos la observación electoral como el ejercicio del derecho ciudadano a participar y dar seguimiento al desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral, con la finalidad de contribuir a que éstos se realicen con transparencia, legalidad y equidad, e inhibir irregularidades de los actores políticos y sociales involucrados.

Las acciones de observación electoral no solo están enfocadas a la actuación de los órganos electorales, también, de acuerdo al objetivo planteado, se puede dar seguimiento a otros actores políticos y sociales involucrados: partidos, candidatos, empresarios, medios de comunicación, organizaciones civiles y sociales, entre otros. Así, la observación electoral se convierte en un proceso integral que abarca los aspectos organizativos, la jornada electoral y concluye con la calificación definitiva de los resultados, lo cual implica que las actividades de observación se realicen durante varios meses, por ciudadanos con capacidades profesionales diversas, y requiere de recursos técnicos y financieros.

En los últimos 20 años, las organizaciones civiles locales así como organismos internacionales han diseñado múltiples e innovadoras metodologías y herramientas para la observación de las diferentes etapas y acciones del proceso electoral. Actualmente la observación electoral es reconocida en el marco legal electoral de casi todos los países con aspiraciones democráticas.

La observación electoral se hace necesaria particularmente en aquellos países con procesos electorales con altos índices de desconfianza ciudadana en la calidad, equidad, transparencia y legalidad de los mismos; en contextos de polarización política y social o bien, en lugares donde la institucionalidad electoral es cuestionada en su capacidad técnica y/o subordinación a las fuerzas político partidarias.

México es de los primeros países de Latinoamérica, en que surge la observación electoral como reacción ante el proceso electoral efectuado en 1988, que estuvo altamente cuestionado por la ciudadanía y diversos actores políticos del país. En los años 90, surgen varias iniciativas de observación electoral nacional: en Namibia, Albania, Bulgaria, Rumania. Perú, República Dominicana, Nicaragua, entre otras, y más recientemente en Colombia y Bolivia.

La observación electoral como práctica democrática tiene un alto componente de educación cívica que puede abundar positivamente en la construcción de una ciudadanía más participativa, crítica, propositiva y corresponsable, que demanda transparencia y rendición de cuentas de las instituciones y funcionarios públicos, estableciendo así las pautas para el cambio de paradigma de la cultura política de los países, encaminada a fortalecer la institucionalidad democrática. La observación electoral funciona tanto como capacitadora del poder ciudadano, como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público, de ahí su potencial como estrategia de educación cívica y construcción de ciudadanía y de una sociedad civil fuerte.

Instrumentos y mecanismos aplicados en la observación realizada

IV

El proyecto que presentó DECA Equipo Pueblo, desde un principio se planteó que la observación electoral del proceso federal del 2012, se tenía que realizar de manera integral. Por tal motivo los objetivos fueron amplios y principalmente se focalizaron a identificar y documentar la efectividad de las acciones de protección del uso de programas sociales para inhibir la utilización de los recursos públicos con fines proselitismo electoral, observar y denunciar las posibles conductas que afectaran el voto libre y secreto, sobre todo compra y coacción del voto, y participar -durante la jornada electoral- para validar el cumplimiento o no de las disposiciones legales, las conductas de los partidos y la organización por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) para un buen desarrollo de la jornada electoral.

Para cumplir los objetivos se desarrollaron diferentes acciones. La primera de ellas fue la solicitud y revisión de información de las dependencias públicas federales y locales, sobre actividades de prevención y blindaje electoral con que contaban. Para dar un acompañamiento a las acciones de observación electoral se diseñó un sitio web con características integrales, que ofrecía información de observación electoral, daba seguimiento a notas de prensa y especificaba las acciones de blindaje que se estaban documentando. Además el sitio web daba la posibilidad de que la ciudadanía pudiera denunciar conductas ilícitas en materia electoral y otorgaba información sobre los pasos a seguir ante autoridades electorales y penales.

Otra actividad sustantiva fue la documentación de quejas y denuncias por compra y coacción del voto y condicionamiento de programas sociales. Dichas experiencias documentadas nos permitieron elaborar propuestas -desde la sociedad civil- para optimizar las acciones preventivas y de blindaje electoral de los programas sociales y contribuir a la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad civil a partir de su participación en temas de interés público.

Las tareas realizadas no fueron sencillas, todavía hay reticencias para informar sobre asuntos relacionados con la materia electoral, por ello fue necesario utilizar vías alternas como documentos públicos o solicitudes vía IFAI. El día 19 de junio se pidió por medio de Infomex a la Procuraduría General de la República la información

sobre las denuncias y consignaciones realizadas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en lo que respecta a compra y coacción del voto y uso de recursos públicos; y hasta la fecha del Informe, no obstante de la insistencia, no fue proporcionada la información.[27]

Las acciones de observación electoral se realizaron en tres fases: i) La primera fue el diseño de los materiales, la definición de tópicos y la organización de las estructuras para la observación electoral. ii) La segunda fue la observación durante las campañas electorales, en donde principalmente nos enfocamos a indagar sobre las actividades de blindaje electoral, las condiciones como se desarrollaban las campañas y la sistematización de denuncias por irregularidades electorales; iii) La tercera fase fue el trabajo realizado durante la Jornada Electoral, para lo que se integró un equipo sólido de 203 observadores(as) electorales que se desempeñaron en las 10 entidades federativas elegidas, para cubrir cerca de 50 distritos electorales.

En síntesis, como lo veremos en los siguientes apartados, las acciones realizadas nos permitieron cumplir con los objetivo de determinar hasta dónde las instituciones públicas fueron consientes del momento electoral que se vivía y desarrollaron actividades de blindaje electoral, como una conducta de responsabilidad institucional, que contribuyera al buen desempeño del proceso. En este mismo sentido también se observó el comportamiento de los actores políticos respecto a la legalidad electoral y como éstos se comportaron, considerando parámetros de conducta de ética democrática.

Por último, en torno a la observación electoral es fundamental, como decimos arriba, opinar sobre el comportamiento ético, imparcial y legal de las autoridades electorales, que en este caso se circunscribió a la organización de la Jornada Electoral por parte del IFE y la efectividad para sancionar delitos electorales por parte de la FEPADE.

[27] Solicitud de Información pública con número de folio 0001700117812, de fecha 19 de junio de 2012.

Desarrollo de la observación en el Proceso 2011-2012

V

A diferencia de años anteriores, se elaboró una metodología que buscó integrar diversas aristas del proceso electoral susceptibles de observación. Como lo mencionamos, se implementaron nuevas herramientas – la página web-, se agregaron elementos del proceso electoral a la actividad de observación –el monitoreo de campañas-, y se dio seguimiento a algunas de las acciones emprendidas en el proceso electoral 2008-2009[28] –la solicitud de información a encargados de programas sociales y las solicitudes de acceso a la información-.

Las acciones llevadas a cabo para la observación electoral constaron de tres fases: La primera, con el diseño de una página web, que permitiera conocer todos los aspectos relacionados con la observación electoral, y que a su vez fuera instrumento para fomentar la actividad de observación, y de comunicación con aquellos ciudadanos(as) que percibieran irregularidades en el proceso. La segunda, fue la implementación de la estrategia de blindaje, que consistió en explorar diversos ámbitos relacionados con las elecciones: i) la labor de observación referido al desempeño institucional en materia de protección de programas sociales; ii) la percepción ciudadana de la protección de los programas sociales y el ejercicio del voto; iii) el monitoreo de campañas para detectar el uso indebido de recursos públicos y iv) la observación de la Jornada Electoral en aspectos como la organización de los comicios, y actos relacionados con la compra y coacción del voto o con transgresiones a la ley. Por último, se intercambiaron experiencias y reflexiones en cuatro Foros organizados con el fin de conocer las percepciones de académicos y expertos(as) sobre el desarrollo de las elecciones.

[28] Díaz-Santana, Héctor, Silvia Alonso Félix y Octael Nieto Vázquez. *Observación de las acciones preventivas para evitar el uso de programas sociales con fines de proselitismo electoral, proceso electoral 2008-2009,* DECA, Equipo Pueblo, 2009, 128 pp.

■ Página web "OBSERVADOR ELECTORAL"

Con el propósito de difundir los objetivos de la observación electoral, así como el material bibliográfico y electrónico relativo a esta actividad, y de ser un elemento para el reporte de irregularidades tanto en lo referente a las campañas políticas como de los programas sociales, así como durante la jornada electoral del 1º de julio, se construyó la página de internet www.observadorelectoral.org.mx.

La página, cuya finalidad fue ser un sitio que conjuntara información relevante sobre la observación electoral y al mismo tiempo sirviera como el lugar para concentrar la información relativa a las acciones de observación electoral realizadas por el equipo de DECA. Como se detallará más adelante, durante los meses de operación se obtuvieron casi 6,000 visitas. Esta página sigue en operación y puede ser funcional para los procesos electorales locales del 2013.

La página de internet se creó con la finalidad de que las y los observadores electorales se registraran en ella y subieran los reportes de la actividad de observación a esta plataforma. Sin embargo, se puede afirmar que siendo uno de los primeros instrumentos para reportar y sistematizar las acciones de observación y las irregularidades, se logró incorporar el uso de la tecnología y modernizar las herramientas utilizadas para la observación electoral. De igual forma, aporta información sobre la necesidad de que las estrategias de observación electoral consideren diversos instrumentos para recabar la información según las características, condiciones y recursos de las diferentes zonas del país.

En total, de mayo a agosto del 2012, se registraron en la página un total de 197 irregularidades relacionadas con el proceso electoral. Respecto a la actividad de observación en la Jornada del 1 de julio, se registraron en el portal de Internet un total de 611 reportes, relativos a 46 distritos. En suma, y como un primer acercamiento al uso de herramientas novedosas para la observación electoral, se puede decir que la

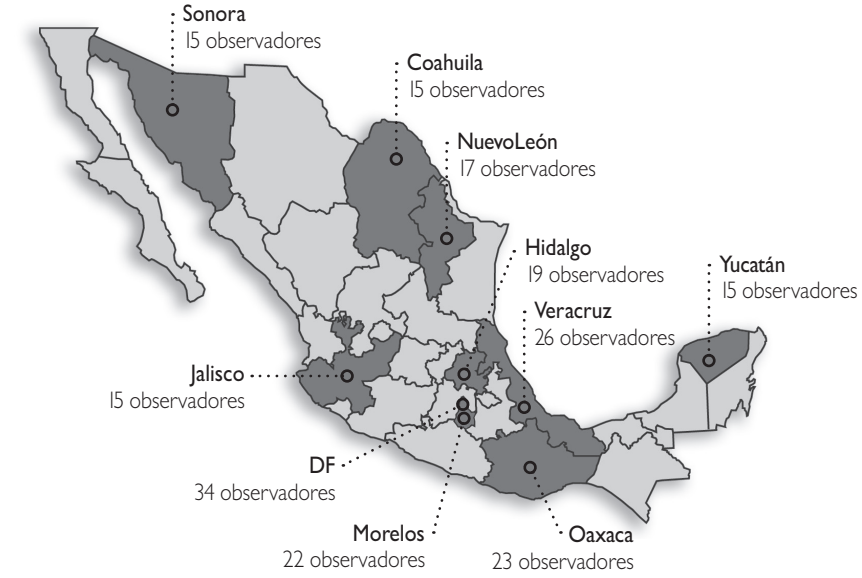
implementación de esta página cumplió el objetivo de ser un instrumento de gran alcance para recabar información sobre la actividad de observación electoral y sobre todo, para la recepción de quejas e irregularidades.

■ Registro de Observadores ante el IFE

Para llevar a cabo la estrategia de observación, durante los meses de mayo y junio, se realizó el reclutamiento y registro de observadores(as) electorales en diez entidades federativas. Se registraron ante el IFE un total de 203 observadores electorales como parte del proyecto de Equipo Pueblo, en respuesta a la intensa labor de las y los promotores regionales y a la publicación y difusión de la convocatoria a través de la página web.

Es necesario apuntar que la selección de los estados donde se realizó la observación, se hizo bajo el criterio de las redes que Equipo Pueblo ha ido conformando con otras Organizaciones de la Sociedad Civil, y también observando las condiciones de seguridad en esos estados.

MAPA 1 • **Estados donde se realizó la observación**



Uno de los problemas al registrar a los observadores en las juntas locales y distritales del país, fue que aun cuando DECA, Equipo Pueblo se registró ante el IFE como una organización que realizaría observación electoral y dicho Instituto confirmó el registro a través de un escrito que fue proporcionado a los promotores regionales y a los observadores electorales, en las juntas locales y distritales requerían el acta constitutiva de la organización. Ello entorpeció el proceso de registro, e incluso provocó que la entrega de las acreditaciones a los observadores se retrasara tanto que un día antes de la jornada electoral, aún estaban entregando las acreditaciones faltantes. Los casos más significativos de las diez entidades que participaron en el proyecto, fueron Oaxaca, Nuevo León y el Distrito Federal, aunque en las demás también hubo este tipo de incidentes. Ello nos permite hacer énfasis en la necesidad de que el Instituto Federal Electoral cuente con un sistema de registro de observadores más eficiente y mejor organizado, que abone a la transparencia y la certidumbre en la organización de los comicios.

■ Programas Sociales

Los programas sociales y sus beneficiarios(as) constituyen uno de los puntos más vulnerables para la realización de prácticas que afecten el desarrollo de elecciones libres, equitativas y legales, debido a que los recursos que se otorgan van a sectores de la población que usualmente no tienen conocimiento de sus derechos como beneficiarios, que viven en condiciones de desigualdad o exclusión social y que por tanto, son susceptibles de amenazas, condicionamiento, o compra de su voluntad política.

Uno de los objetivos del ejercicio de observación electoral realizado por Equipo Pueblo, fue el de conocer el desempeño institucional en materia de blindaje electoral de programas sociales de carácter federal y local, para evitar que los recursos públicos destinados a fortalecer las condiciones de vida de aquellos en situación de desventaja (social, educativa, económica), se utilizaran con fines político electorales, y determinar hasta dónde el programa social observado diseñó acciones concretas de carácter preventivo para evitar su uso electoral.

Respecto a las acciones realizadas por las entidades del gobierno federal para proteger los programas sociales del uso político electoral, se seleccionaron seis programas, a cuyos responsables se solicitó por escrito que proporcionaran la información relativa a las acciones de blindaje electoral realizadas: Oportunidades, 70 y más, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Seguro Popular, de la Secretaría de

Salud (SS); Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad (FONAES) de la Secretaría de Economía (SE); Programa de Apoyos Directos al Productor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y Escuelas de Calidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En relación con los programas sociales en los diversos estados donde se realizó la observación electoral, se aplicó un cuestionario tanto a funcionarios(as) encargados de los mismos, quienes debían proporcionar información relacionada con el Blindaje Electoral, las acciones que sus dependencias o áreas realizaron para la protección de los programas sociales, la efectividad de las estrategias o acciones implementadas para este fin, su percepción acerca de la utilidad de implementar el blindaje electoral.

Se realizaron en total 22 entrevistas a funcionarios de siete estados: Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Yucatán. Respecto al Distrito Federal, la información se pidió a través de una solicitud de acceso a la información pública vía INFOMEXDF, que es el sistema de información del gobierno del Distrito Federal. Se obtuvo respuesta de los tres programas sociales. En el caso de las entrevistas a las y los funcionarios responsables de los programas sociales de Coahuila, no se obtuvo respuesta a la petición hecha personalmente y por escrito a la titular de SEDESOL del estado para realizar las entrevistas. Los programas sociales seleccionados para la aplicación de los cuestionarios, fueron los siguientes:

CUADRO 1 • **Programas Sociales seleccionados**

ENTIDAD	PROGRAMAS SOCIALES
Coahuila	Cemento Despensas (Diconsa) Tarjeta Verde Tarjeta de la Salud
Distrito Federal	Programa de Atención Integral para Madres Solteras Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Prepa SI
Jalisco	Programa Clases CON-VIVE Programa de Atención a Adultos Mayores Programa de Becas a Indígenas Programa Mejora tu Casa

ENTIDAD	PROGRAMAS SOCIALES
Morelos	Oportunidades Instancia Mujer Hábitat 70 y más
Oaxaca	Uniformes bienestar Cocina comedor nutricional comunitaria Pensión alimentaria bienestar para adultos mayores de setenta y mas años del estado de Oaxaca Pronabes Bienestar Programa Estatal de Impulso a las Jefas de familia Desempleadas o en condiciones especiales de vulnerabilidad
Yucatán	Subsidio al Diesel Marino Apoyo a Adultos Mayores 70 y más Organización Productiva para Mujeres Indígenas

De igual forma, y en contraste con la opinión de los funcionarios públicos sobre la labor que la administración pública de su estado realizó para evitar el uso indebido de programas sociales, se aplicó un cuestionario a beneficiarios de programas sociales, quienes aportaron su visión sobre el libre ejercicio del voto en México, las razones o aspectos que consideraba importantes para votar por uno u otro candidato, los beneficios recibidos de candidatos o partidos políticos en acto de campaña, sobre si había sido víctima de presión o coacción para ejercer su voto, su conocimiento sobre el blindaje electoral y la información recibida por parte de las autoridades acerca de sus derechos y obligaciones como beneficiario de un programa social, y su percepción acerca de condicionar el programa social a cambio del voto a favor de algún partido. Se realizaron un total de 41 entrevistas a beneficiarios y beneficiarias de programas sociales en seis estados: Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Veracruz.

El contenido de las entrevistas y las respuestas a las solicitudes de información, así como la información obtenida de los beneficiarios de programas sociales, se detalla en el apartado referente al blindaje electoral.

■ Monitoreo de Campañas

Una de las actividades de la observación electoral realizada por Equipo Pueblo fue el monitoreo de actos de campaña de candidatos a puestos de elección popular en el ámbito federal. El objetivo de fue conocer si los actos de campaña eran el lugar para la comisión de algún delito electoral, particularmente la compra y/o coacción del voto, así como la participación de funcionarios públicos en estos actos. La meta fue la observación de 30 actos de campaña en cada una de las entidades.

Durante los meses de mayo y junio se observaron los actos de campaña de candidatos federales a diputados, senadores, y de los candidatos presidenciales en sus giras por los estados que participaron en el proyecto. Debido a que en algunos casos no se realizaron actos de campaña en los distritos donde se encontraban los observadores, o no se pudo recabar la información de dónde y cuándo se realizarían los actos de campaña, en total se observaron 110 actos de campaña en las 10 entidades federativas.

En el apartado correspondiente al monitoreo de campañas se describirán los hallazgos del monitoreo.

■ Foros Académicos[29]

Con el fin de reflexionar y socializar las opiniones y experiencias de expertos en materia de elecciones y observación electoral, se organizaron cinco foros (cuatro regionales y uno nacional) en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

[29] En el primer foro, realizado en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México el 21 de mayo participaron El Dr. Ángel Zermeño Quezada, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Dr. Héctor Díaz Santana, del Instituto Politécnico Nacional e integrante del equipo de DECA, la Mtra. Ángeles Lozano MacDonald, colaboradora de Equipo Pueblo, el Dr. Víctor Alarcón Olguín, de la Universidad Autónoma Metropolitana, y el Dr. Jorge Lumbreras Castro, de la Universidad Nacional Autónoma de México. El foro estuvo dirigido a estudiantes y profesores de la UACM. En el segundo foro, que se llevo a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de Universidad Autónoma de Nuevo León, participaron la Dra. Citlalli Villafranco Robles, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Dr. Efrén Ríos Vega, de la Universidad Autónoma de Coahuila, la Dra. María de los Ángeles Fromow Rangel, ex fiscal especializada para la atención de Delitos Electorales, el Magistrado Javier Garza y Garza, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, y el Dr. Arturo Estrada Camargo, de la Universidad Autónoma de Nuevo León. El foro fue abierto para estudiantes, profesores y personal de la UANL. Al tercer foro, realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, asistieron como expositores

de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Universidad Autónoma de Yucatán. Los foros se organizaron en torno a dos temas principales: La importancia de la observación electoral en el Proceso Federal 2012, y Legitimidad y elecciones: un binomio inexplorado.

■ Jornada Electoral

Para la observación de la jornada electoral, la estrategia se dividió en dos vertientes:

1. La observación de la apertura, desarrollo y cierre de las casillas. La meta inicial fue contar con quince observadores por estado, que formaran brigadas de dos personas para la observación de 9 casillas: 3 casillas observadas durante la instalación y apertura, entre las 8:00 y las 11:00; 4 casillas observadas durante el desarrollo de la jornada electoral, entre las 11:00 y las 5:00, y 2 casillas observadas para el cierre y cómputo de votos, entre las 5:00 y las 8:00 de la noche, aproximadamente. Esto resultaría en la observación de 72 casillas por entidad federativa.
2. La recepción de los reportes que por la naturaleza del acontecimiento, requiriera ser reportado inmediatamente a los responsables de la investigación, como la comisión de algún delito electoral, o acciones que impidieran la actividad de observación electoral.

En total, se observaron 49 distritos, y se recibieron 638 reportes de observación de casillas en los diez estados. Es necesario aclarar que el proyecto programó la observación de 72 casillas por estado, lo cual resultaría en 720 reportes de observación.

Una de las condiciones que se tomaron en cuenta para la observación electoral el día de la Jornada, fue la de inseguridad que constituyó una condicionante para que

dos invitados extranjeros, el Dr. David Hernández Corrochano, del Centro de Investigaciones Científicas de España, y el Dr. Alejandro Bermúdez Mora, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, quienes expusieron sobre el fenómeno de compra y coacción del voto. También participaron como expositores el Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo, de la FCPyS de la UNAM, la Mtra. Elizabeth Colbit, de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Dr. Felipe Hevia, de la Universidad de Veracruz, y el Mtro. Octael Nieto Vázquez, Director de Blindaje Electoral de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Este foro estuvo dirigido a estudiantes de posgrado y profesores de la FCPyS de la UNAM.
El cuarto foro se realizó en la Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán. Los expositores fueron los académicos de la UADY, doctores Luis Ramírez Carrillo, Manuel Martín Castill y Juan Díaz Yarto, así como la Mtra. Silvia Alonso Félix y el Dr. Héctor Díaz Santa, integrantes de DECA, Equipo Pueblo.

en ciertos estados del país, como Coahuila, Nuevo León, o Veracruz, los observadores se agruparan y distribuyeran de tal forma que salvaguardaran su integridad física, y el número de casillas observadas disminuyera, lo que no afecta la calidad de la labor ni los resultados obtenidos. Este es un dato importante debido a que en condiciones de inseguridad y violencia, no sólo la labor es más difícil, sino que debe hacerse siguiendo protocolos que antepongan la seguridad de los observadores. Es en estos casos cuando se necesita apuntar que la observación electoral es una actividad que debe ser vista de manear integral, y que las condiciones de un país son diferentes según las regiones o problemas sociales de cada entidad, y por ello, deben considerarse todos estos aspectos tanto por las organizaciones que realizan esta labor como por las autoridades competentes.

CUADRO 2 • **Distritos Electorales Observados**

ENTIDAD	DISTRITOS
Coahuila	Monclova Saltillo (4 Y 7)
Distrito Federal	Benito Juárez Iztapalapa (4, 18, 19,20,25) Tláhuac Xochimilco
Hidalgo	Huejutla de Reyes Pachuca Tula de Allende Tulancingo de Bravo Tepeapulco
Jalisco	Zapopan Guadalajara (8,9, 13, 14) Tlaquepaque Tonalá
Morelos	Jiutepec Jojutla Cuautla

ENTIDAD	DISTRITOS
Nuevo León	San Pedro y Santa Catarina Apodaca Zona Norte del AMM San Nicolás de los Garza Monterrey (5,6,7,10) Guadalupe Santa Lucía del Camino
Oaxaca	Oaxaca de Juárez Huajapan de León Tlacolula de Matamoros Santa Lucía del Camino Miahuatlán de Porfirio Díaz
Sonora	Hermosillo Navojoa Ciudad Obregón
Veracruz	Coatepec Xalapa
Yucatán	Progreso Mérida (3,4)

Los Resultados de la observación electoral

VI

Los resultados obtenidos de las diversas actividades realizadas ofrecieron una gama amplia de temas con una relación transversal. Cada una de las etapas tuvo características peculiares que denotaron hechos en los que el sistema electoral mexicano tiene fortalezas reconocidas que permitieron el buen desempeño del proceso electoral, pero también destacaron las diversas aristas de hechos que afectaron la legalidad e imparcialidad del proceso electoral, como son la sensación general de compra y coacción, la manifestación constante del uso clientelar de la política social y la sensación de impunidad por ilegalidades electorales. A continuación destacamos algunas referencias de esos problemas.

■ La opinión de autoridades

Uno de los efectos de la elección federal del 2006 fue que las instituciones electorales vieron afectado su imagen en el posicionamiento público. El IFE en el 2000 era la institución pública más valorada,[30] en ese año consolidó su ejercicio al realizar un proceso electoral bien organizado, con niveles altos de rapidez y precisión en el conteo, con un reconocimiento público nacional, internacional y de los actores políticos que participaron en las elecciones y sobre todo denotó clara imparcialidad en su desempeño. El escenario se modificó a partir del 2003 con la elección del nuevo Consejo Electoral, de acuerdo a Pérez Fernández del Castillo, las críticas recibidas por hacer nombramientos vinculados a partidos políticos, ocasionó un perjuicio grave a la institución por derribar uno de los bastiones fundamentales como es la legitimidad y la garantía de imparcialidad del árbitro electoral.[31]

Si el nombramiento de los consejeros electorales realizado en el 2003 carecía de legitimidad de origen, no se realizó alguna actividad que tuviera como propósi-

[30] Véase la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2001).
[31] Pérez Fernández del Castillo, Germán, México 2006. Las elecciones que dividieron al país, Porrúa, UNAM, México, 2007, pp. 79 a 85.

to ganar la confianza social y establecer un reconocimiento tácito de su autoridad. Después de la elección federal del 2006 el IFE inició un proceso de declive que afectó a su imagen institucional. No obstante que la elección del 2009 se realizó de manera eficiente, ello no fue suficiente para recobrar el espacio perdido. En el 2012 se mantenía la incertidumbre de su desempeño y pasada la elección y ante la falta de acusaciones de imparcialidad, el IFE cumplió con su cometido en lo que respecta a la organización del proceso, pero no como un árbitro que pudo moderar la contienda política y garantizar que los participantes se condujeran en el marco de la legalidad. Un ejemplo de ello, fue que el IFE no pudo sancionar alguno de los múltiples asuntos que le turnaron por exceso de gastos de campaña o financiamiento irregular.

El IFE, ante la falta de una imagen institucional bien arraigada no se preocupó de desarrollar acciones que mejorarán la imagen que los ciudadanos tenían de este organismo. Ello los dejaba a la deriva y de cierta manera corrieron el riesgo de repetir la historia del 2006, el escenario era polarizado y el uso de la desconfianza era un medio que podrían emplear los partidos para desconfiar del árbitro electoral y cuando la sospecha afecta a las instituciones electorales sus niveles de vulnerabilidad son muy altos, por lo que el fortalecer su identidad institucional debe ser importante más allá de su buen desempeño.[32]

El déficit de confianza en el IFE fue una constante que se apreció durante la investigación. En los Foros realizados en la ciudad de Mérida y en el Distrito Federal tanto académicos, como miembros de la sociedad civil lo manifestaron. Los académicos señalaron los riesgos que el IFE corría y más si el proceso electoral era cerrado, por lo que consideraron que las organizaciones de observación electoral podrían constituir un actor importante que le permitiera darle mayor credibilidad a la institución. Por su parte, las agrupaciones sociales manifestaron que el IFE corría riesgos porque lo que apreciaban que no garantizaba al 100% su imparcialidad, debido no solamente a la falta de una imagen de total profesionalismo, sino a que la campaña electoral no estaba respetando la legalidad electoral y el IFE no actuaba en consecuencia.

El tema más preocupante se manifestó en los grupos de enfoque que se organizaron en la ciudad de México y Puebla. Para los participantes el proceso electoral no garantizaba los principios fundamentales de la legalidad e imparcialidad electoral "ya sabemos quién va a ganar, las elecciones solo son un trámite" (Distrito Federal), "los

[32] Díaz Santana, Héctor y H. Corrochano, David, "Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral y la alternancia del 2000", en *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales, Salamanca, España, 2001, p. 134.

que ganan las elecciones en México son los que tienen dinero... el voto no cuenta" (Puebla). Un tema que preocupaba es la calidad de la contienda electoral en donde no se aprecia la propuesta política, sino la intensidad de las campañas y el trabajo que hacen los equipos de partidos en el terreno electoral "los políticos solamente vienen en las campañas después no los volvemos a ver, por eso si nos regalan cosas las agarramos".

En lo que respecta al voto libre y secreto hay una impresión de que el voto se compra y que la autoridad no hace nada "aquí estaban ofreciendo 200 pesos por el voto y dígame quien los sanciona" (Distrito Federal), "los políticos saben que somos pobres por eso nos ofrecen dinero y muchos los toman, aquí en el pueblo siempre lo hacen, eso si hay unos que dan más dinero que otros" (Puebla). La compra del voto se ha hecho un referente de la normalidad electoral y un recurso adicional que puede utilizarse por los Partidos "si no compran el voto, quien va a votar por ellos, yo nunca he visto que los castiguen por ello" (Distrito Federal).

La opinión favorable sobre el IFE se manifiesta en el tema de la credencial de elector, para ellos ese documento es útil y se obtiene de manera fácil y rápida "a mí el IFE me dio la credencial rápido, la perdí y cuando pedí otra no me pusieron trabas, en cambio cuando fui a la Delegación a pedir mi acta de nacimiento fue un problema" (Distrito Federal).

Para los asistentes a los grupos de enfoque en Tribunal Electoral era una figura prácticamente desconocida y la FEPADE se recordaba por los espost de televisión en los que señalaban los delitos electorales por comprar el voto, el condicionamiento de programas sociales y el obligar a votar por un partido político.

En síntesis, la impresión que se tiene con la comunidad entrevistada, es la falta de garantías plenas para la imparcialidad electoral de parte del IFE, su escasa o nula acción ante irregularidades y los beneficios derivados de la expedición de la credencial para votar. En cuanto al TEPJF y la FEPADE se tiene una imagen vaga de sus facultades institucionales.

En síntesis, son las instituciones electorales las encargadas de la correcta aplicación de las normas y del desempeño transparente de las demás instituciones participantes en el proceso. En la democracia, el proceso de elección de las y los gobernantes es el eje de legitimidad de los gobiernos, y las instituciones, como las electorales y como los partidos políticos, son la vía legítima para el acceso al poder. La democracia expresa diversidades, luchas por el poder y propuestas diferenciadas de acción de gobierno, y tiene como resultado la creación de un espacio público en donde se encuentran las opiniones divergentes. Un punto de convergencia en los

que diversos especialistas insistieron -en los espacios de reflexión- sobre el proceso electoral en las diferentes universidades, fue que la responsabilidad de las instituciones es garantizar que se fortalezca la democracia, que se respeten las normas, y que haya legalidad y legitimidad en los gobiernos con el fin de construir bases sólidas para la gobernabilidad.

■ Los partidos políticos

Una de las características más visibles del proceso electoral 2011-2012, es la falta de credibilidad en los partidos políticos como instancias de representación de los intereses y demandas ciudadanas, crisis que se ha agudizado en los últimos años particularmente ante la falta de expectativas cumplidas en la alternancia partidista en el gobierno federal.

Si bien esa crisis de credibilidad y representatividad de los partidos políticos no es exclusiva de México, en los últimos años se ha incrementado por el comportamiento de los dirigentes y candidatos de los diferentes partidos políticos, independientemente de su orientación ideológica. Los partidos políticos y sus candidatos(as) utilizan todo tipo de estrategias para vencer a sus oponentes, desgastando el sistema político, fomentando el descrédito en las instituciones y la falta de interés en la vida política del país, lo que se traduce en:

- Plataformas políticas sin propuestas y diferencias sustantivas en lo que se refiere a la atención y solución de los problemas sustantivos de las y los mexicanos;
- Falta de democracia interna para la designación de sus candidatos a puestos de elección popular;
- Desvío de recursos públicos con fines político electorales;
- Pragmatismo político;
- Campañas mediáticas con poco contenido cívico;
- Trapecismo de militantes de un partido político a otro, sin importar la ideología en aras de conseguir una candidatura;
- Pugnas internas, entre otros.

Todo ello aunado a la ineficacia demostrada cuando han sido gobierno y a la prevalencia de actos de corrupción. Si bien éstas prácticas se presentan en todos los partidos políticos, su efecto electoral varía pues no todos tienen el mismo potencial

económico, ni cuentan con estructuras y relaciones corporativas con sectores amplios de la población.

Como reacción a la desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos, los fenómenos del abstencionismo y la anulación del voto se han incrementado y no sólo en la población joven, es muy común escuchar entre la población "todos los partidos son iguales" "para qué voto", que junto con el deterioro de la institucionalidad electoral, tienen lamentables efectos en los procesos de construcción de ciudadanía y, en el fortalecimiento de los avances democráticos logrados por la sociedad.

Como consecuencia, las elecciones las gana el partido político que tienen mayores recursos económicos, el que ha diseñado e implementado mejores estrategias mediáticas y de compra y coacción del voto de amplios sectores de la población, utilizando de manera ilegal recursos públicos, contando en ocasiones con la indiferencia o la complicidad de las autoridades electorales.

El Portal de Observador Electoral

VII

Hoy en día la Internet es uno de los medios de comunicación más utilizado por la sociedad debido a que ofrece un universo de posibilidades de información, posicionándose como un referente obligado de consulta: la posibilidad de ser un turista virtual; establecer una conversación con un especialista médico en cualquier parte del mundo, o bien, simplemente para dar a conocer un sinfín de expresiones económicas, sociales y políticas -todo a la velocidad de un clic- se convierte en un incentivo para aquellas personas que interactúan con la red.

En Equipo Pueblo, a través del diseño de la página www.observadorelectoral.org.mx, se propuso que incluyera información valiosa sobre la labor de la observación electoral, ya que en México no existía una página didáctica dirigida a la ciudadanía interesada en observar las elecciones. La página contiene conceptos de observación electoral, los antecedentes, la normatividad vigente, la información de prevención para inhibir conductas irregulares en materia electoral, entre otras; además de habilitar una sección destinada a reportar delitos o irregularidades que violenten los principios del voto.

La observación electoral carece de sentido cuando los datos obtenidos no son sistematizados para su análisis, la difusión de resultados y la evaluación general del proceso político-electoral observado. Es por ello que en este capítulo se plasman los resultados obtenidos a partir de la participación ciudadana interesada en vigilar y transparentar el proceso electoral federal en nuestro país de 2011-2012.

La pagina www.observadorelectoral.org.mx, inicia sus actividades de forma oficial el 1 de mayo de 2012. Su creación buscó atender tres objetivos fundamentales: i) Informar los principios generales de la observación electoral y el desarrollo del proceso electoral. ii) Incorporar el uso de la tecnología y con ello modernizar las herramientas y materiales para la observación. iii) Finalmente, documentar las quejas y denuncias relacionadas con el uso de programas sociales con fines proselitistas como la compra y coacción del voto y recoger credenciales de elector sin que haya una causa prevista por la ley.

El portal de *Observador Electoral* cuenta en su menú de inicio con dos banners del lado derecho de la pantalla. En el primero de ellos se invitó a la población en general para sumarse a la actividad de Observación Electoral, con Equipo Pueblo. El segundo banner corresponde al acceso directo para reportar irregularidades. Asimismo, la página se divide en siete secciones.

En la primera sección se presenta un breve recuento de la labor que nuestra Asociación realiza para impulsar la participación ciudadana; promover la democracia, los derechos sociales, culturales y económicos. Esto con el respaldo que da la experiencia de 30 años en proyectos de investigación y participación social.

En la segunda sección, se dan a conocer a aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones que colaboran con el proyecto *Observador Electoral* en su calidad de coordinadores del trabajo que realizan los observadores estatales en Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Yucatán.

En la tercera sección, identificada como *Transparencia*, se expone el resumen ejecutivo del Proyecto *Observación de la efectividad de las acciones preventivas para evitar el uso de programas sociales con fines de proselitismo electoral, la libertad del voto y la calidad y el desempeño de la jornada electoral*. En este proyecto se explican los objetivos, las actividades, la logística de observación y los resultados esperados de este trabajo.

En el centro del menú, se encuentra la cuarta sección: *El ABC de la "Observación Electoral*". Aquí se concentran los elementos didácticos del tema: sus objetivos, etapas, tipos, roles, normatividad, capacitación del observador. Al final de la sección, se ofrece una recomendación bibliográfica para aquellos usuarios que deseen una mayor información del tema.

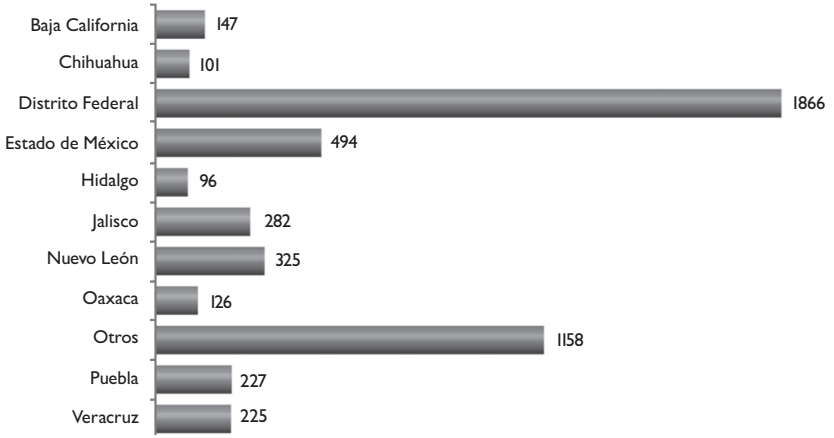
En la quinta sección se establecen las *Acciones de Prevención para la no Utilización de Recursos Públicos en Elecciones*. Aquí hay una liga que permite consultar el manual *El ABC de los Servidores Públicos*; las recomendaciones del PNUD sobre los programas sociales, a través de un documento titulado *Blindaje electoral, Cultura Política y Derechos*. También se puede encontrar el artículo *El Blindaje Electoral como Instrumento de Confianza Institucional y Responsabilidad Pública*.

En la sexta sección, se aborda la temática de los Delitos Electorales. ¿Qué es un delito electoral? y ¿cuáles son las conductas tipificadas como delitos electorales? Al final de este menú se ubica el recuadro que enlaza hacia el formato de "Reporta irregularidades e irregularidades reportadas"

Las última sección corresponde al apartado de noticias, en ella se expone el monitoreo de información realizada con los datos de distintos medios de comunicacional, todos ellos nacionales siguiendo como eje editorial la información relacionada con la compra y coacción del voto, el uso de programas sociales con fines proselitistas, la actuación y desempeño de las instituciones electorales del país, entre otros.

La página contó con una muy buena recepción por parte de la sociedad, logrando alcanzar un total de 5 mil 488 visitas en tan sólo cuatro meses de operación. De igual manera se apreció que se realizaron consultas desde el extranjero representando al 8% del total. Entre los países que entraron a la página se encuentran: Estados Unidos, Canadá, Francia y el Reino Unido. En el ámbito nacional los usuarios más participativos se concentraron en el Distrito Federal con el 37%, seguido del Estado de México, con el 9.8% y Nuevo León con un 6.4%.

GRÁFICA 1 • **Visitas por entidad mayo- agosto 2012**



El mes que tuvo una mayor afluencia de visitantes fue julio, durante el cual los contenidos que despertaron mayor interés fueron los relacionados con la parte conceptual de la observación electoral y en segundo lugar el reporte de irregularidades.

■ Observación al blindaje electoral

Uno de los objetivos del proyecto de observación electoral desarrollado fue conocer aquellas acciones promovidas por las instancias gubernamentales (federales y locales) para prevenir y evitar la utilización de los recursos públicos destinados a la operación de programas sociales. Estas acciones son mejor conocidas como Blindaje Electoral. En síntesis podemos afirmar que en comparación de años anteriores las acciones de blindaje electoral fueron mucho menos, iniciaron tarde y solamente se desarrollaron para impedir el uso de recursos públicos para fines de proselitismo electoral. Los principales programas sociales no tuvieron una estrategia definida para el blindaje electoral y menos aún se replicó en las diversas entidades federativas del país. A diferencia del 2006, la Secretaría de la Función Pública y la FEPADE no trabajaron de manera conjunta y el instrumento que generó buenos resultados en esa época como fue el Índice de Blindaje Electoral, que consistía en una serie de medidas obligatorias para todas las unidades administrativas federales, se omitió completamente.[33]

Los esfuerzos realizados para incorporar como una medida preventiva, las acciones de blindaje electoral, fueron descuidados en este proceso. De esa acción es responsable el gobierno federal que no entendió que, parte de su labor para generar un mejor clima electoral, era hacer conciencia al interior y al exterior de la administración, de que los recursos públicos no se deben utilizar para fines proselitistas. Es cierto que una de las características del sistema electoral mexicano es la no incidencia de los gobiernos en asuntos electorales, pero también lo es, que la labor que realiza puede tener efectos electorales. Si con antelación al proceso hubieran mantenido el blindaje electoral para los programas sociales, las situaciones de clientelismo electoral seguramente serian mucho menores. Según el estudio que realizó el PNUD en el marco de la elección federal del 2006, México era precursor en temas de blindaje electoral lo que ayudó a disminuir su incidencia en los resultados electorales; pero también resaltó la necesidad de mantener estas acciones e incorporar nuevos modelos para optimizar la labor realizada. En este estudio quedó claro que en el país si existe una manifestación de condicionamiento de programas sociales y uso de recursos públicos, que aunque era baja, podría incidir en el resultado de la elección.[34]

[33] Para ver la descripción de las actividades realizadas, véase FEPADE Difunde núm. 12, Blindaje Electoral, PGR-FEPADE, México, 2007.
[34] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO MÉXICO, Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP, 2006).

Uno de los resultados de la observación electoral sobre el blindaje, demostró que, en relación con procesos electorales pasados, la actual se realizó con baja intensidad, se inició ya empezado el proceso electoral y se focalizó principalmente en señalar los derechos y deberes de los servidores públicos durante el proceso electoral. Lo que se apreció de manera genérica es que fue una actividad realizada casi por compromiso institucional que con una visión funcional para la prevención y concienciación de que los recursos públicos no deben utilizarse para fines de proselitismo electoral.

■ Antecedentes del blindaje electoral

Los antecedentes del Blindaje Electoral pueden remontarse a las acciones que "el Instituto Federal Electoral desarrolló en 1997 para contener la publicidad gubernamental relacionada con obra pública y programas sociales en el marco de los procesos federales electorales". Con este antecedente, en 2001 la FEPADE, implementó acciones para prevenir la comisión de delitos electorales federales. Esto derivó en la impartición de cursos de capacitación y elaboración de manuales sobre los delitos electorales, y se constituyó formalmente el término **Blindaje Electoral**.

En un principio, las acciones de blindaje electoral se pensaron específicamente para la protección de programas sociales, y concentradas en informar a los beneficiarios de esos programas, sobre sus derechos, y a promover la denuncia de conductas irregulares, con el fin utilizar dichos programas con propósitos político-electorales. Para ello, la Secretaría de Desarrollo Social, se consideró la mejor aliada, pues operaba el mayor número de programas de la política social y podía llegar a las y los beneficiarios directamente.

En el año 2002, la Secretaría de la Función Pública se integró a esas tareas y para 2003, se sumaron aquellas dependencias de la Administración Pública Federal que tuvieran a su cargo el desarrollo de programas sociales. Para formalizar este compromiso, se firmaron las *Bases de Colaboración Interinstitucional para contribuir a la eficaz y oportuna atención de las denuncias que se formulen por la ciudadanía en general, con motivo de hechos presumiblemente delictivos por conductas ilícitas relacionadas con la utilización indebida de programas sociales con fines políticos* (Bases de Colaboración en adelante). El objeto de las Bases de Colaboración fue establecer mecanismos, entre las dependencias, para que en el ámbito de sus respectivas competencias o de manera conjunta, promovieran acciones de divulgación, difusión y capacitación para prevenir delitos electorales.

Posteriormente, con las elecciones federales de 2006 por celebrarse, y con el fin de que el total de la Administración Pública Federal se integrara como parte de este proyecto, y de que los recursos del gobierno federal -en cualquier ámbito- fueran utilizados debidamente, sin fines políticos, se integró la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Esta comisión convocó e hizo obligatoria a las 236 unidades administrativas del Gobierno Federal la realización de acciones para el blindaje electoral, a través de un Acuerdo y un Programa de Trabajo, cuya vigencia concluyó el 30 de noviembre de 2006.

Para el sexenio 2006-2012, las Dependencias de la Administración Pública Federal firmaron el *Acuerdo por el que se establecen las Bases de Colaboración Interinstitucional para el fortalecimiento de las acciones de prevención, atención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas y de delitos electorales federales cometidos por servidores públicos federales.*

■ La observación electoral en materia de blindaje electoral

En México, una de las manifestaciones más recurrentes en tiempos electorales es la de la utilización de recursos públicos con fines políticos. Esta acusación es una expresión constante e involucra a todos los partidos políticos y candidatos, sean federales o del ámbito local. Al mismo tiempo, el gobierno federal y los gobiernos locales, firman acuerdos, establecen mecanismos de colaboración y erogan recursos para evitar que los recursos públicos se utilicen a favor de algún proyecto político.

Por ello y por la importancia que reviste garantizar que la competencia electoral se lleve a cabo en condiciones de equidad y transparencia, el proyecto de Equipo Pueblo, puso atención en los programas sociales, el blindaje electoral y la información que manejan las y los funcionarios públicos, la información que tienen los beneficiarios(as) de programas sociales respecto al derecho a no ser condicionados para que emitan su voto en favor de algún candidato o partido, bajo la promesa de conservar u obtener el beneficio de un programa social.

Es importante señalar que un aspecto fundamental del blindaje electoral es informar a las y los servidores públicos sobre sus obligaciones, responsabilidades y las posibles sanciones que podrán sufrir, por ser encargados de operar correctamente los recursos de los programas sociales, y las consecuencias de no hacerlo como lo establecen las normas. Sin embargo, parte también indispensable para que el blindaje electoral tenga éxito es el de informar a los beneficiarios y a la población en gene-

ral, de sus derechos y prerrogativas, al ser parte de la población que recibe dichos beneficios. Las acciones de blindaje electoral sólo son efectivas en la medida en que ambos actores reconozcan sus obligaciones y derechos.

Como se ha visto, una de las actividades de observación electoral más importantes es la de vigilar que los procesos electorales se realicen en un ambiente de legalidad, transparencia y equidad, así como de señalar aquellas conductas que atenten contra este principio. La observación electoral no sólo se realiza el día de las elecciones, es parte fundamental del desarrollo del proceso electoral.

Parte de la actividad de observación electoral, fue realizar una serie de entrevistas a funcionarios o servidores públicos relacionados con los programas sociales, y a beneficiarios de los mismos, para saber qué tanto conocen del blindaje electoral y las formas en que se aplica dicho concepto en las dependencias públicas.

■ Resultados de la solicitud de información a dependencias federales y locales[35]

En general, se puede decir que el total de las dependencias federales respondieron a las peticiones de información enviadas. Las respuestas obtenidas de dichas dependencias respecto a las acciones realizadas para el blindaje electoral, están alineadas con la respectiva normatividad y los acuerdos de colaboración firmados (Bases de Colaboración Interinstitucionales). La intención de solicitar información no sólo fue conocer el apego a los lineamientos establecidos para la protección de los programas sociales, sino ejercer un derecho ciudadano de conocer las acciones que las instituciones públicas realizan, en este caso, para el blindaje electoral, para conocer la apertura de dichas instituciones a que la ciudadanía solicite y reciba información que es importante en un proceso electoral.

En este sentido, se puede decir que la información recibida carece de profundidad y detalle. Las contestaciones de las Unidades Administrativas tuvieron como punto principal responder pero no proveer los datos solicitados. Ejemplo de ello es la Secretaría de Desarrollo Social, que aunque en sus respuestas menciona acciones

[35] Se enviaron oficios a seis programas sociales federales, así como a tres dependencias públicas relacionadas con el blindaje electoral como la FEPADE, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Gobernación. Se aplicaron 18 entrevistas a funcionarios y 110 a beneficiarios de programas sociales. En el caso del Distrito Federal, se solicitó información vía solicitud de acceso a la información pública a través de INFOMEXDF.

para el blindaje, no proporcionó mayor información acerca de las estrategias y acciones puntuales para informar a los beneficiarios o para vigilar el cumplimiento de las normas por su personal. Para su respuesta, nos remitió a lo mencionado en su página de internet, en el apartado relativo al blindaje electoral[36]. Siendo la institución encargada de la mayor parte de la política social y con amplios padrones de beneficiarios, la información que debe ofrecer a la ciudadanía, para evitar el uso clientelar de los recursos, debe ser abundante, clara y precisa.

Otro ejemplo constituye la FEPADE, quien otorgó información numérica sobre los cursos impartidos a funcionarios de distintas dependencias. Sin embargo, no informó sobre el contenido de los cursos, a quienes fueron impartidos, si están dirigidos a diferentes tipos de funcionarios públicos, si son las dependencias quienes los solicitan o se establecen en alguna reglamentación, acuerdo o lineamientos.

Las respuestas a las solicitudes de acceso a la información de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, obtenidas a través de su portal de acceso a la información Infomex también constituyen un ejemplo de la inercia de las instituciones a dar cumplimiento a las solicitudes de información y no abundar en la calidad de la misma. Salvo el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el DF, que anexó documentos que instruían a los servidores públicos a no participar de ninguna manera en actos políticos en su calidad de funcionarios, no se respondió a la petición de información, argumentando leyes y mandatos que no se puede saber si se cumplen salvo con el detalle de la forma en que se están atendiendo. Ello demerita en gran parte el esfuerzo de las instituciones por responder a las solicitudes de información, pues parece un ejercicio de atención ciudadana basado en la respuesta como trámite administrativo.

■ Resultados de las entrevistas a funcionarios responsables de la operación y beneficiaros de programas sociales

Tal como se mencionó antes, se aplicó un cuestionario para explorar sobre el conocimiento, así como la percepción que tienen tanto los funcionarios públicos como los beneficiarios de programas sociales, sobre la relación que guardan las elecciones con los programas sociales. De manera general, podemos decir que desde ambos lados de los programas sociales (quien los administra y quien los recibe) hay percepciones totalmente alejadas en torno al trabajo hecho por las Unidades Administrativas res-

[36] www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Blindaje_Electoral

ponsables de operar los programas y proporciona los apoyos. Por un lado, los funcionarios hablan del total cumplimiento de las normas respecto a las acciones para evitar el uso indebido de los recursos. Por otro, los beneficiarios señalan la falta de información por parte de las dependencias que otorgan los recursos. Los cuestionarios, en suma, nos permitieron no sólo observar las inconsistencias, sino reconocer los vacios en los que aún falta trabajo puntual para garantizar que esos recursos públicos sean utilizados debidamente.

Funcionarios

La totalidad de los entrevistados manifestó haber escuchado hablar del blindaje. Sin embargo, fueron sólo los funcionarios públicos de Oaxaca quienes informaron que la FEPADE había impartido el curso, y que ellos conocían estas acciones como veda electoral.

También se les preguntó acerca de su percepción sobre las acciones de blindaje electoral. En general, los funcionarios respondieron que eran medidas necesarias para evitar que los recursos públicos se utilizaran de forma distinta a los fines que fueron destinados, y que estaban de acuerdo con estas acciones.

Sobre las acciones que sus dependencias realizan para el blindaje electoral de ese programa social, los funcionarios en su mayoría respondieron sobre la suspensión de las acciones de promoción del programa, la suspensión de la entrega de los apoyos, la publicación de leyendas sobre el blindaje electoral en parque vehicular y papelería, o la participación en los cursos que se impartieron sobre el tema. Aun cuando la noción de las acciones es correcta, en el ámbito de los servidores públicos, destaca que sólo dos de ellos hizo mención acerca de la capacitación que se ofrece a los beneficiarios sobre el blindaje electoral y las formas de denunciar un delito (funcionarios de 70 y más de Morelos y de SAGARPA de Sonora). Esta actividad de difusión entre beneficiarios sobre el blindaje electoral y los delitos electorales, debería ser un componente esencial en las acciones que realizan las dependencias para proteger los programas sociales con potencial uso político.

También se les preguntó si enfrentaron problemas o acusaciones por la utilización de recursos públicos de ese programa social con fines electorales. En su totalidad respondieron que no habían tenido problemas o sabido de alguna acusación, debido a que respetaban los lineamientos sobre blindaje electoral emitidos para los programas sociales.

La totalidad de los funcionaros entrevistados respondieron que era necesario realizar estas acciones durante cada proceso electoral pues así se garantiza que los programas sociales sean utilizados para los fines que fueron creados (Funcionario de Oportunidades Sonora), y que los beneficiarios no sean condicionados para obtenerlos, fortaleciendo así el derecho al voto libre (funcionario del programa Cocina comedor nutricional comunitaria de Oaxaca).

Finalmente, acerca de la percepción de los resultados de la implementación de las acciones de blindaje electoral en el programa social a su cargo, la mayoría respondió que no había ningún resultado adverso o afectación al implementar el blindaje electoral pues en aquellos programas que no se podía suspender el otorgamiento del apoyo, se había suspendido la promoción del mismo; en el caso de los programas sociales en los que se debía suspender se hizo. Destacan las respuestas proporcionadas por funcionarios públicos de Sonora y Morelos, al señalar que los resultados de implementar estas medidas son: 1) que la población conozca el esfuerzo de las dependencias para realizar sólo aquellas actividades que le son propias; 2) que los servidores públicos sepan sus responsabilidades y que, a su vez, los candidatos no "digan" que son ellos quienes "bajan" los programas; 3) que la gente no crea que son los candidatos quienes otorgan o gestionan los programas sociales, y 4) evitar que la gente sea engañada o condicionada.

Beneficiarios

Como se mencionó, una de las condiciones necesarias para que el blindaje electoral tenga efecto es que la ciudadanía conozca la obligación y las acciones realizadas por las dependencias públicas para evitar que los recursos que administran, que son de carácter público, sean utilizados con fines políticos. Por ello es importante que las acciones de blindaje electoral no se restrinjan al quehacer de los servidores públicos, sino que se orienten también hacia la ciudadanía, para que ejerzan un papel de fiscalización y vigilancia, y se integre como corresponsable en el buen funcionamiento de las instituciones.

En el caso particular de las y los beneficiarios de programas sociales, la intención de preguntar si sabían sobre las acciones de blindaje electoral, o si habían sido objeto de presiones para votar por algún candidato, bajo la amenaza de dejar de otorgarles el programa o subsidio, de excluirlos del padrón de beneficiarios, fue saber si las acciones de blindaje electoral han llegado a la población, si han tenido los

efectos esperados y si la ciudadanía está dispuesta a denunciar el uso de los programas sociales para fines políticos.

Lo primero que se preguntó a las y los beneficiarios, fue si creían que el voto en México era secreto. A lo que se respondió que no lo era o que muy poco, que no lo sabían o que suponían que así debía ser. Destaca la respuesta de un beneficiario de Coahuila que afirmó "siempre hay alguien en la colonia, ya sea la lideresa, promotor o algún representante del Partido que observa y ellos mismos deciden si siguen dando las ayudas que prometieron o no".

Sobre los factores que influyen en los beneficiarios para votar por uno u otro candidato, las respuestas más comunes son "sus propuestas" "su honestidad". Sin embargo, algunos de los respondieron que toman en cuenta "el apoyo que nos brindan cuando lo necesitamos" (Coahuila), "por los factores de apoyo que proponen" (Morelos), "por los apoyos que me brindan en las campañas o me ofrecen" (Morelos), "lo que nos dan" (Morelos), "lo que nos regalan" (Morelos), "lo que nos ofrecen" (Morelos), "si veo que me ayudan" (Yucatán). Lo anterior hace suponer que en la medida en que algún candidato ofrezca ayuda, beneficio de algún programa social o llevar a la colonia o sus habitantes algún recurso, influye en la decisión de los beneficiaros para votar o no por ellos, lo cual coloca al voto como un artículo de intercambio.

Se les preguntó además si los candidatos o partidos políticos habían intentado influirlos para votar por ellos. En particular, destacan las respuestas de beneficiarios de Coahuila, Hidalgo y Morelos, quienes comentaron que la forma en que los partidos han intentado influirlos es con visitas a sus domicilios, recordándoles la ayuda que les han proporcionado, en contraste con beneficiarios de Oaxaca quienes responden que no han sido influidos de ninguna manera.

También se preguntó a las y los beneficiaros si habían recibido los recursos o bines de los programas sociales durante los procesos electorales. Beneficiarios de Coahuila manifiestan que "se reciben mayores apoyos que cuando no hay elecciones, porque por todos lados llegan a ofrecer programas o ayudas". Beneficiarios de Jalisco manifestaron que durante el período electoral, los depósitos a las cuentas bancarias de los programas sociales se retrasaron. A este respecto, es necesario que los encargados de los programas sociales expliquen a los beneficiarios el procedimiento para la entrega de recursos durante el proceso electoral y la planificación de la entrega de los mismos, pues aun cuando puede haber suspensión de pagos de forma programada, los beneficiarios deben estar enterados de dicha programación.

Los programas sociales han sido un punto vulnerable respecto a la utilización de recursos públicos con fines políticos. Las personas que reciben beneficios de programas sociales son víctimas del condicionamiento, no tienen información sobre sus derechos, sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos y nos saben dónde y cómo denunciar, se vuelven "colaboradores" en la cadena de corrupción.

Sobre el ofrecimiento de programas sociales a cambio del voto por un candidato o partido, o la amenaza de perder el beneficio, la mayoría de los entrevistados respondieron que no han recibido ningún ofrecimiento de incorporarlos a algún programa social a cambio de su voto, o de haber sido amenazados con quitárselos si no votaban a favor de algún partido o candidato. Destacan respuestas de un beneficiario de Coahuila que afirmó: "sí, cuando hay elecciones recibimos más ayudas, incluso hasta nos niegan el programa, y cuando hay elecciones sabemos que al menos una despensa sí nos van a dar". Un beneficiario de Veracruz menciona que "un partido dice que tiene que ganar para conservar el programa", y otro beneficiario del mismo estado dice que "sí, el PAN en 70 y más".

Acerca de si habían recibido información sobre sus derechos al estar inscritos en un programa social, la mayoría contestó que no, que la información que obtenían era "por la televisión" (Morelos), o "muy poco, casi no hay información, sólo lo que nos dicen en las oficinas de CDI" (Veracruz). Respecto a saber que las autoridades realizan acciones para que los programas sociales no se condicionen a cambio del voto, la mitad de los entrevistados (18) contestaron que sí, que sabían que las autoridades hacían este tipo de acciones, pero que "jamás he visto cómo se realizan, ni que alguien haya sido castigado por ello" (beneficiarios de Jalisco). Sobre la opinión de los beneficiarios sobre el condicionamiento de los programas sociales a cambio el voto, todos opinaron que no era correcto, que "está muy mal que se aprovechen de la situación económica de las personas para comprar votos u obligarlos a votar por alguien que la mayoría de las veces sólo se preocupa porque quiere los votos".

Sin embargo, esto contrasta con la voluntad que tendrían los beneficiaros para denunciar si es que se les condicionara el programa social a cambio de su voto. De 41 entrevistados, 16 manifestaron que no denunciarían si alguien lo hiciera, "no sé con quién hacerlo y me daría miedo" (Hidalgo). La falta de información sobre dónde y cómo denunciar, o el temor de las represalias son factores que llevan a la ciudadanía a no reportar los abusos, y estas irregularidades no son sancionadas, lo que genera desconfianza en las instituciones.

Por último, se preguntó a los beneficiarios qué clase de sanción merecería alguien que condicionara el programa social, las respuestas más comunes fueron "la cárcel" o

"que le quiten el cargo". Beneficiarios de Oaxaca incluso dudaron al dar su respuesta, pues no tienen claro cuáles podrían ser estas sanciones, o cuán grave es condicionar un programa social.

En los casos de Oaxaca y Jalisco, los promotores regionales reportaron que en el momento de entrevistar tanto a funcionarios públicos como a los entrevistados, hubo resistencia a participar, e incluso aceptaron hasta que se les aseguró que la entrevista era anónima. Beneficiarios de Oaxaca preguntaron si estos cuestionarios se hacían "por parte del IFE" o si el promotor pertenecía a algún partido político.

■ Campañas Políticas

El 30 de marzo de 2012 inició de manera oficial el periodo de campañas políticas que concluyeron el 27 de junio. Un poco menos de tres meses, para dar a conocer al electorado las propuestas, planes y proyectos, que identifican las ofertas políticas de los distintos contendientes.

Las campañas -en términos conceptuales- son un evento de comunicación, donde participan dos o más candidatos, con el propósito de obtener el número de votos necesarios para ganar la elección.

Sin embargo, desde algunos años atrás las campañas políticas han dejado de ser el espacio para la exposición de ideas, ahora es la zona para construir y posicionar una imagen, con ayuda del marketing y todos elementos que derivan de esta disciplina.

Sí el triunfo de los candidatos está sustentado en su imagen y no en sus propuestas no es por ahora el tema a discutir; en este apartado se plasmará el testimonio del trabajo realizado por parte de los observadores electorales de DECA, Equipo Pueblo, distribuidos en nueve estados y el Distrito Federal.

En los actos de campaña la observación se focalizó en la detección de irregularidades, como el acarreo, la compra, el desvío de recursos, o la coacción del voto y condicionamiento de programas sociales; porque gracias a estos actos se aumenta o disminuye el padrón de simpatizantes y en consecuencia de votos.

En teoría, podemos pensar que la mayoría de los electores votan por el candidato que ellos creen les ayudará a solucionar sus problemas y mejorar su calidad de vida, sin embargo, esto no siempre sucede, hay otros factores que lo determinan. Parece que ahora una buena parte del electorado otorga su voto a quien le ofrezca soluciones a sus necesidades inmediatas o quien le prometa un Estado benefactor.

Por ello los actos de proselitismo electoral siempre resultan muy atractivos para la población, la posibilidad recibir de un regalo, la transportación y la comida gratis, tiene buena aceptación entre el electorado.

Los actos de campaña refieren amplios presupuestos para su realización y al respecto el IFE sentenció que los candidatos presidenciales no podrían ejercer más de 336 millones de pesos durante el periodo de campañas, según lo dictaminado por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, sin embargo, ante los distintos testimonios obtenidos la austeridad no es un calificativo para definir las pasadas campañas electorales.

La información recibida de las y los observadores DECA, Equipo Pueblo, son de suma importancia para sustentar la tesis de que los electores no han adquirido aún plena conciencia sobre el valor e implicaciones de su voto, y parecen estar más dispuestos a negociarlo a cambio de bienes y servicios de corto plazo, que utilizarlo -el día de la votación- como un medio para modificar las condiciones prevalecientes de su comunidad, formar gobiernos responsables y decidir de la manera libre quienes los gobernarán.

Derivado del ejercicio de observación y monitoreo de los actos de campaña, se logró concentrar un total de 172 reportes, los cuales se distribuyeron geográficamente de la siguiente manera:

GRÁFICA 2 • **Eventos de campaña reportados por Entidad**

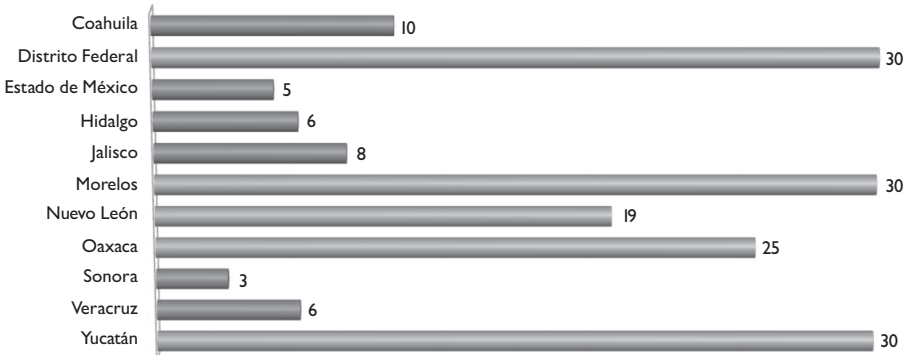


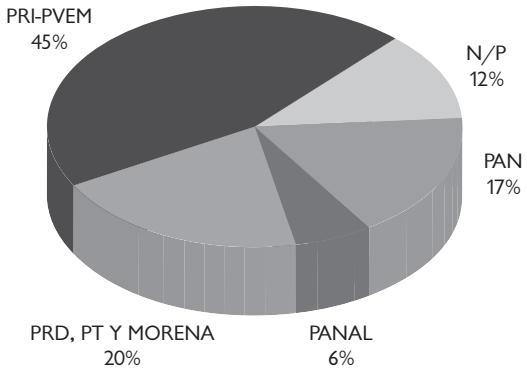
Imagen. 1 Bolsas con artículos de regalo, listas para el evento de campaña.

El Distrito Federal, Morelos y Yucatán, generaron el 52 % del total de información, de un total de 30 reportes emitidos.

Este ejercicio de observación, contempla diversos actos proselitistas federales y locales, como se observa en la gráfica, la Coalición del PRI-PVEM fue la más activa en cuanto a actos de campaña con el 45% del total, sus plazas más recurrentes fueron Hidalgo, Morelos, Nuevo León y Yucatán; en segundo lugar el PRD con el 20%, en el caso de este partido tuvo una mayor actividad en el Distrito Federal, Nuevo León y Morelos.

El caso del PAN, sus acciones proselitistas se manifiestan con mayor intensidad en Oaxaca y Yucatán, al respecto el partido generó el 12% de informes.

GRÁFICA 3 • **Monitoreo de campañas por partido**



■ Acarreo de votantes

Aproximadamente el 80% de los asistentes a actos de proselitismo electoral son acarreados, esta movilización es responsabilidad de los operadores políticos de cada partido, donde la mayoría de "invitados" no sabe ni a lo que van, pero se unen a la caravana porque les ofrecieron algo a cambio. Por lo menos una playera y gorra que los habrá de identificar como simpatizantes "del candidato".

En los cierres de campaña los grupos de acarreados fueron muy definidos, por ejemplo, en los cierres de campaña de Gabriel Quadri de la Torre, eran maestros que tenían que pasar lista de asistencia anotando su nombre y sección sindical a la que pertenecen, algunos de ellos se quejaron por haber sido obligados a asistir al cierre, por su condición laborar, bajo contrato, porque los maestros de base están "salvados". La operación acarreo de maestros se repitió el 14 de junio en el cierre de campaña en Morelos.

Imagen. 2 Acarreo a actos proselitistas

Imagen. 3 Acarreo a actos proselitistas

Otro cierre de campaña, de los más comentados por el número de personas movilizadas fue el de Enrique Peña Nieto, realizado en el Estadio Azteca el 24 de junio en el Distrito Federal. La gran mayoría de personas fueron trasladadas del Estado de México, específicamente de los Municipios de Tultitlán, Cuautitlán, Ixmiquilpan, Tizayuca, Toluca, Tlalnepantla y Ecatepec.

En tanto Andrés Manuel López Obrador tiene como clientes frecuentes para sus acarreos a integrantes de comunidades marginales de Hidalgo, Guerrero, Michoacán.

El acarreo de votantes sigue siendo una de las prácticas más comunes durante la jornada electoral. Es una práctica que se conjunta con la compra y la coacción del

voto y del clientelismo político. Detrás del acarreo de votantes siempre existe un operador político y/o recursos, casi siempre de tipo económico, comprometidos por aquellos que son llevados a votar.

■ Compra y Coacción del voto

El tema más visible en los medios de comunicación, durante las campañas electorales, es la compra y coacción del voto. Este tipo de irregularidades fueron observadas en todos los partidos políticos. Aunque es difícil afirmar que existe de manera masiva, porque tales acciones se pueden mezclar y hasta confundir con la forma como en México se desarrollan los actos de campañas, en donde para garantizar la presencia se regalan todo tipo de cosas o en las visitas domiciliarias que realizan los candidatos donde es común que se repartan despensas.

Al respecto, en todas las entidades observadas se registró una constante, el acudir a un acto de campaña representa la posibilidad de ser acreedor a algún tipo de beneficio social o económico, por supuesto a cambio del voto. Por ejemplo, se reportaron cursos gratuitos, becas de 2 mil 500 pesos, materiales para la construcción, todo a quien comprometa su voto en favor del candidato presidencial del PRI.

Imagen. 4 Regalan bastones a adultos de la tercera edad

Adicional a las ya tradicionales, gorras, playeras, bolsas, plumas, sombrillas; también se regalaron, estufas, bastones electrodomésticos, dinero en efectivo, útiles escolares, materiales para la construcción; se incluye en este listado una trajinera regalo para el Canal Nacional, el transporte fue obsequiado por el candidato del PRI a diputado federal, Hugo Espinoza Vázquez, el 26 de mayo de 2012.

Por ejemplo, muchos actos fueron denunciados en los que, al término de los eventos de campaña y antes de regresar a sus lugares de origen, se reúnen a los simpatizantes con los dirigentes de Partido, para precisar cuál será el plan de acción el día de la votación. El coordinador del grupo fija la hora y el punto de encuentro el 1 de julio, les garantiza que el transporte y la comida será una cortesía del partido en este caso el PRI, para todos aquellos que quieran asistir.

Aun cuando la compra y coacción del voto ha sido uno de los fenómenos más denunciados por las organizaciones de observadores electorales desde hace ya casi dos décadas, es una práctica cotidiana en tiempo de elecciones, y, como señalan los especialistas, se ha ido diversificando y adecuándose al contexto y a los tipos de población a los que se desea llegar. Desde hace algunos años, se ha señalado que aun cuando las condiciones de marginalidad siguen siendo el caldo de cultivo para la compra y coacción del voto, en los últimos procesos electorales se ha detectado que no sólo se presenta en sectores de la población con mayores necesidades económicas, sino en aquellas donde la situación económica no es tan apremiante pero "ese dinero nadie te lo regala" (Grupos de enfoque, México, D.F), o incluso, la forma de obtener algo de un proceso electoral –local o federal– del cual ya se sabe, o se tiene una idea generalizada, de cuál será el partido ganador. Algunos especialistas, como el Dr. Felipe Hevia (Foro Nacional, UNAM) señala que la compra y coacción se ha convertido en un fenómeno del cual se habla constantemente, se sabe que existe, pero no se conocen sus alcances debido a que no hay evidencia real y tangible de su incidencia en las elecciones.

■ Clientelismo

El clientelismo es otro de los fenómenos que afectan el desarrollo de las elecciones en México. El clientelismo, en referencia a las elecciones, se puede definir como un intercambio de bienes o servicios a cambio de lealtad política y votos. Los actos que confirman la existencia del clientelismo político son difícilmente evidenciados. Tal como sucede con la compra y coacción del voto, el clientelismo es un fenómeno del cual se sabe de su existencia, pero no puede ser comprobado plenamente.

En los espacios de reflexión promovidos por Equipo Pueblo, en este proyecto de investigación, se hizo patente la necesidad de diferenciar entre uso político legítimo y uso político ilegítimo de la política social implementada por un partido para atraer el voto ciudadano. Sin embargo, la línea entre lo legítimo y lo ilegítimo es muy tenue, y en contextos como el mexicano, de tradiciones clientelares arraigadas, la ilegitimidad es lo que prevalece en el imaginario social. Si un partido político utiliza como parte de su campaña política los logros que un gobierno ha tenido en materia de política social, especialmente lo relativo a programas sociales, puede considerarse legítimo en tanto no amenace la continuidad de la política social. Sin embargo, que un ciudadano inscrito en el padrón de beneficiarios de los programas sociales, utilice su voto para

premiar o castigar al gobierno (y a su partido político), difiere del ejercicio del voto bajo la amenaza de ser excluido del programa social, si no se da continuidad al proyecto político que lo implementó.

Una vez hecha esta diferencia, entre aquello que se utiliza para promover la permanencia de un partido, a partir de políticas públicas exitosas o programas sociales beneficiosos, de aquellas prácticas que amenazan el ejercicio libre del voto, tendría que entenderse que el clientelismo se ha convertido en un fenómeno que se adapta a distintos contextos de transición democrática. Una de las reflexiones que se suscitó, fue la necesidad de reconocer la capacidad de transformación de este fenómeno, y la de los partidos políticos e instituciones formales de implementar prácticas clientelares aun cuando se busca fortalecer la democracia eliminando aquellas prácticas que la vulneren. Una de las razones de la transformación del clientelismo y su supervivencia es que se ha logrado utilizar a las redes clientelares para la resolución de problemas cotidianos, tanto en lugares con altos índices de marginación, como en donde no existen estas condiciones. Los partidos políticos han asumido un papel en la distribución de recursos o la agilización de trámites administrativos; dinámica que a su vez ha diluido el compromiso con el partido, pues los "clientes" pueden trasladar sus necesidades y su apoyo político al partido que muestre mayor eficiencia en la solución de sus problemas.

El clientelismo entonces se vuelve una institución informal y se refuerza, pues los actores políticos pueden llegar a diseñar políticas públicas que tengan como fin último generar y reforzar redes clientelares, y reducir sus alcances en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad y la pobreza. Lo que también inhibe la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. El clientelismo es, un fenómeno que trasciende el tiempo electoral, que aparece en período de elecciones pero que se extiende y actúa en diversos ámbitos de la vida política.

■ Condicionamientos de programas sociales

El condicionamiento de programas sociales fue una práctica constante en todo el territorio nacional. Como ejemplo, contamos con el testimonio de lo sucedido el 10 de junio en el Puerto de Veracruz, cuando en un acto de campaña del PAN el candidato Miguel Ángel Yunes señaló que su partido había sido el precursor de los programas sociales y que si el voto los favorecía, continuaran impulsando los programas en favor de todos los ciudadanos, de lo contrario podría perderse la continuidad

de los beneficios. En el acto se encontraban presentes funcionarios del ayuntamiento y regidores.

Los programas sociales son vulnerables a la utilización indebida y al condicionamiento, debido a que cada vez son mayores los requisitos para ser beneficiario de un programa social, y a que la mayoría de las veces, aquellos que solicitan su inclusión en alguno de ellos, están dispuestos a sacrificar sus derechos políticos para obtenerlos, sobre todo, tratándose de programas sociales dirigidos a personas vulnerables o que tienen condiciones mínimas -casi nulas- de bienestar.

Pero los programas sociales también proveen de ciertos insumos a los partidos, como la información de los beneficiarios y, por ende, un catálogo territorial de la posible "clientela" a la cual puede recurrirse. El condicionamiento es discrecional cuando la intermediación del partido político para "ayudar" al posible beneficiario a conseguir el recurso de ese programa social, se vuelve un "favor" que se cobra con el voto.

Es entonces cuando la protección a los programas sociales es necesaria para garantizar que la política social se desarrolle en contextos de respeto a los derechos de los ciudadanos. Evitar que se conviertan, o se arraiguen, como un mecanismo de relaciones clientelares, es necesario para el desarrollo de estrategias que disminuyan la desigualdad y para que la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pueda escoger libremente a sus representantes sin que sus condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad, los obliguen a renunciar a sus derechos políticos.

Aun cuando se han diseñado estrategias para reducir los espacios de discrecionalidad en la utilización de los recursos que otorgan los programas sociales, estas acciones no han redundado en la reducción del clientelismo ni en la universalización de los programas sociales.

Por ejemplo, en México los programas sociales –al menos aquellos que son de orden federal-, cuentan con un conjunto de normas internas, institucionales y administrativas que tienen como objetivo principal la transparencias en la gestión, la certeza y continuidad de los procesos para su implementación, y son por lo general establecidas en las reglas de operación de los programas. También se ha implementado el blindaje electoral, que consiste en dar a conocer tanto a servidores púbicos como a beneficiarios de los derechos y obligaciones de quienes otorgan y reciben los beneficios de la política social. Las acciones del blindaje electoral están orientadas hacia la adopción de medidas de carácter administrativo en lo referente a las instituciones y los servidores públicos. A pesar de estos esfuerzos, los programas sociales siguen siendo utilizados por los actores políticos para ganar votos, para conservar sus clientelas, o para infundir miedo entre la población que ya es beneficiaria.

■ Presencia de servidores públicos en actos de campaña

En Coahuila, se pudo identificar a varios funcionarios públicos presentes en los actos de campaña de los candidatos del PRI entre los que destacan el Secretario de Seguridad Pública Jorge Luis Moran Delgado, Armando Luna Canales, presidente la Comisión de Derechos Humanos, del Estado, quienes aparte de asistir también se tomaron fotografías con los candidatos. También se denunció la presencia de servidores públicos en los eventos proselitistas, como el 20 de junio en la Macro- Plaza de Monterrey durante el cierre de campaña de Andrés Manuel López Obrador, donde había personas con playeras del INFONAVIT, con banderas de Convergencia y el Partido del Trabajo.

La utilización de recursos públicos con fines electorales no sólo se aprecia en el condicionamiento de programas sociales, o de obras públicas, o de continuidad de proyectos. Recursos como vehículos, inmuebles, equipo o recursos humanos, siguen siendo utilizados para apoyar a candidatos y partidos. Aunque es un delito electoral, tipificado en el Código Penal Federal, es una práctica que no se logra erradicar del todo.

■ Los Observadores Electorales de DECA, Equipo Pueblo

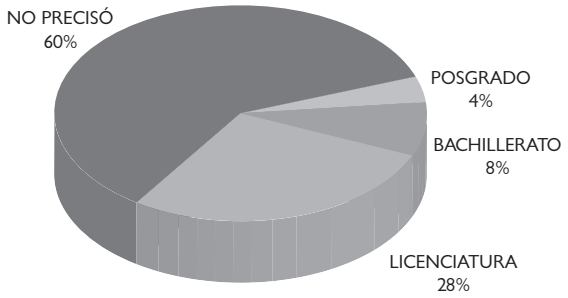
En este apartado presentamos los resultados obtenidos durante casi cinco meses de trabajo a través de la página web, donde la participación ciudadana interesada en el fortalecimiento de la democracia hizo el proyecto posible.

Al respecto, la participación de la sociedad superó las expectativas y se logró integrar un grupo de 203 observadores electorales acreditados ante el Instituto Federal Electoral (IFE) distribuidos en las entidades de Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

Del total de observadores electorales acreditados ante el IFE por parte de DECA, Equipo Pueblo, el 54% correspondió a mujeres y el 46% a hombres. La edad promedio de los participantes fue de 33 años. Asimismo, el 28% contaba con estudios de licenciatura y el 8% con estudios de bachillerato, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.

Las y los observadores electorales adscritos a Equipo Pueblo, realizaron un buen trabajo durante el desarrollo de las campañas electorales, así como el día de la Jornada Electoral, al que habría que prestarle mayor interés, pues no sólo se observó

GRÁFICA 4 • **Escolaridad de los Observadores DECA, Equipo Pueblo**



el desempeño del IFE como instancia organizadora del proceso electoral (conformación de mesas, materiales y asistencia de los funcionarios de casilla), sino también el comportamiento de los actores políticos durante la Jornada del primero de julio. Los resultados de este proceso de observación los abordaremos al final del presente apartado.

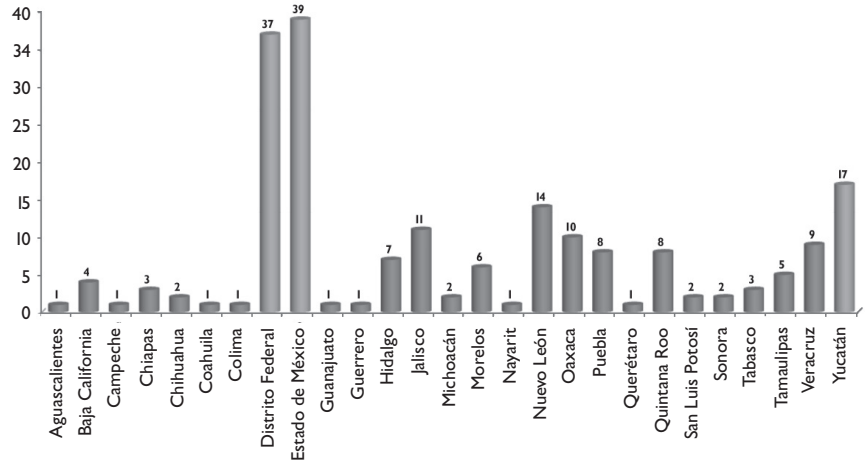
■ Reporte de Irregularidades

Los datos presentados a continuación son en su mayoría el resultado de la participación ciudadana, personas que no se integraron de manera formal al proyecto de observación electoral. No obstante, hicieron de la página observadorelectorla.org.mx, una ventana para exponer y documentar irregularidades detectadas, otorgándole con ello un voto de confianza al proyecto encabezado por esta Asociación Civil.

Durante el periodo de operación de la página, se recibieron 197 reportes de irregularidades electorales provenientes de toda la República Mexicana. Las entidades que registraron el mayor número de incidentes reportados fueron el Estado de México, con 19.8%; el Distrito Federal, con 18.8% y en tercera posición, Yucatán, con 8.6% del porcentaje total.

El análisis de la información obtenida, arroja valiosos datos sobre los hechos registrados en el marco del proceso electoral federal en nuestro país. Más de la mitad de los reportes indicaron incidentes que en su gran mayoría no constituyen un delito electoral, entre ellos destaca; la publicidad excesiva que no fue retirada de las vialidades días antes de la jornada electoral, el rápido borrado de la "tinta indeleble" del

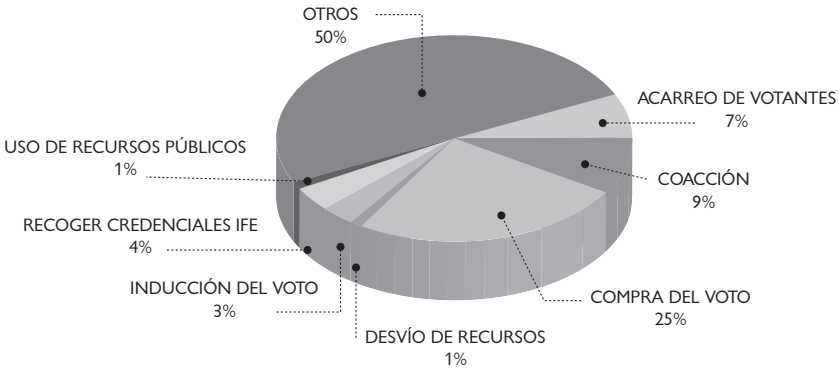
GRÁFICA 5 • **Irregularidades Electorales Reportadas por Entidad Federativa**



pulgar y la más recurrente fue la falta de boletas para ejercer el voto en las casillas especiales, las llamadas a domicilios particulares y los mensajes a celular para promover el voto en favor de los candidatos de la coalición PRI- PVEM.

En la siguiente gráfica se observa la distribución de las incidencias que no representan un delito electoral, se les identifican como otros:

GRÁFICA 6 • **Irregularidades Reportadas**



De lo anterior se concluye que la población sigue sin tener claro qué son los delitos electorales y cuándo verdaderamente se encuentran conductas que la ley sanciona. También se omiten detalles claves para que las autoridades puedan actuar en consecuencia y el más grave y frecuente de los casos no realizar la denuncia. Los espacios en el internet ofrecen la posibilidad de dar a conocer dichas acciones, pero no son el medio para denunciar de manera formal.

Cabe señalar que es una tarea pendiente por parte de las autoridades e instituciones correspondientes trabajar en una Reforma Penal Electoral que permita la tipificación nuevos delitos. El Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal está rebasado y resulta anacrónico frente a las prácticas actuales para manipular y modificar las conciencias y voluntades a la hora de emitir el voto.

Los delitos electorales detectados en este proceso, están relacionados con la compra y coacción del voto y el acarreo de votantes. Los ciudadanos reportaron la presencia de grupos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sobre todo en el Estado de México regalando *Tarjetas Soriana* con valor de mil pesos a quién votará en favor del partido tricolor. Esto representa un claro ejemplo de que continúan las viejas prácticas de compra, pero ahora con un sutil toque de modernidad, utilizando dinero electrónico.

También se presentó el caso de operadores políticos que ofrecían mil 500 pesos por credencial; además de los "tradicionales" desayunos que se otorgan el día de la jornada electoral, en los domicilios de los operadores políticos del partido; los acarreos con grupos de taxistas o bien automóviles o camiones rotulados con frases como "rana verde", este título como uno de los tantos ejemplos de los nombres en clave para identificar a los simpatizantes del PRI.

Imagen. 5 Acarreo de votantes en taxis.

La inducción fue una de las prácticas que también se presentó el día de la jornada. Tal fue el caso de Gobernador Quintana Roo, Roberto Borge Angulo, quien al ir a emitir su voto para presidente lo exhibió para mostrar su preferencia a favor del PRI, ante los medios de comunicación. Lo

que contraviene a lo establecido en el Libro Segundo del Titulo Vigésimo cuarto del Código Penal Federal:

Art. 406 Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno o seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

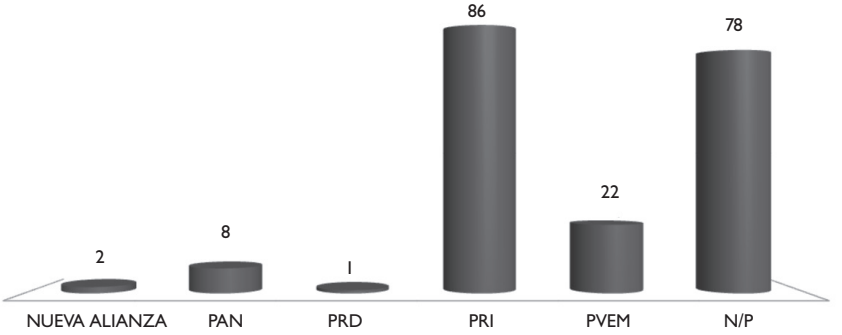
El robo de urnas fue una acción que se replicó en Baja California, Monterrey, Tabasco y Yucatán. Por ejemplo, en la sección electoral 0265 de Mérida, cinco sujetos robaron la urna que contenía los votos para Presidente de la República. En el caso de Tijuana fueron encontradas cajas con boletas electorales en un basurero.

En tanto, los partidos políticos fueron denunciados por la comisión de irregularidades de la siguiente manera: el PRI con el 43.7%; el Partido Verde Ecologis-

Imagen. 6 Roberto Borge Angulo, gobernador del Estado de Quintana Roo.

ta de México (PVEM) con el 11.2% y el Partido de Acción Nacional (PAN) con el 3.6% y el PRD solo con el 0.5%.

GRÁFICA 7 • **Participación de los Partidos Políticos en irregularidades electorales**



■ Monitoreo de Información

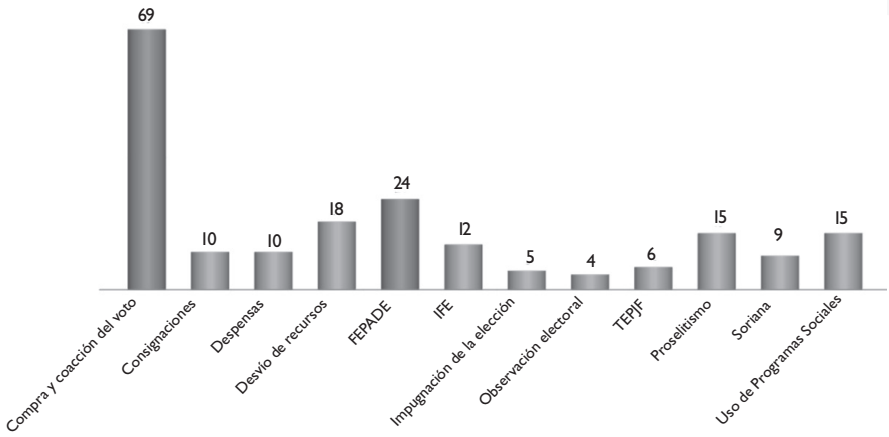
El monitoreo realizado por Equipo Pueblo, centró su línea en dos etapas, la primera de ellas consistente en identificar todas las prácticas fraudulentas que violentan las garantías del voto (compra y coacción de voto, condicionamiento y uso de programas sociales); en segundo lugar, el desempeño de las autoridades electorales IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y FEPADE.

La información documentada en la página de observadorelectoral.org.mx, sección noticias consta de 197 notas, que se fundamentó en Periódicos, Revistas y Noticieros en línea, de toda la República mexicana. El periodo de actividades de esta sección inició el 1 de mayo de 2012 y terminó el 1 de septiembre, luego de que el TEPJF emitiera la declaratoria de validez de la elección presidencial.

Al respecto las noticias se clasificaron en nacional o estatal según su zona de impacto o interés, en este sentido, las noticias con una implicación nacional fueron las que dominaron el escenario mediático y en el ámbito local el estado que generó mayor información fue Puebla seguido del Estado de México.

Durante el periodo de monitoreo la información más recurrente en los medios, fue la compra y coacción del voto con el 35% del total, seguido de la actuación de la

GRÁFICA 8 • **Temas del monitoreo informativo**



Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales con un 12.2%. El desvío de recursos obtuvo el 9.1%.

En la etapa pre-electoral se concentró el 45% de la información, es en este momento cuando inicia el despunte de notas relacionadas con la compra y coacción del voto, desvío de recursos humanos, técnicos y económicos en favor de las campañas; el uso de programas sociales con fines electorales es una constante que se observa en todo el territorio nacional.

El condicionamiento de programas sociales a cambio del voto siempre ha estado presente en todo el país, los datos arrojados del monitoreo indican que fue en Coahuila, Michoacán y Puebla -en favor de los candidatos del PAN- donde la práctica fue más recurrente.

También fue muy comentada la entrega de despensas acompañadas de billetes de 500 pesos en favor de la candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, los hechos se registraron en Baja California (fueron detenidas dos presuntas culpables) y Chihuahua.

Otro caso que tuvo bastante difusión en los medios fue el suscitado en Puebla, cuando integrantes de cabildo asistieron a una sesión de cuerpo colegiado, con una cruz pintada en la mano derecha, símbolo usado en la fase final de campaña por la candidata presidencial panista, hecho que fue denunciado ante las autoridades correspondientes.

Por el Desvío de Recursos y compra y coacción del voto, el partido mayormente señalado fue el Partido Revolucionario Institucional, esto aunado a las interrogantes sobre su financiamiento.

"Los partidos PRD y PAN solicitaron hoy a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) su intervención para investigar la propiedad de una bodega repleta de despensas y propaganda de los candidatos priistas al Senado José Yunes Zorrilla y Héctor Yunes Landa. El diputado local perredista, Rogelio Franco, pidió investigar de oficio el origen y el destino de despensas y propaganda descubiertos por una persona que grabó el sitio y los objetos y subió el material a You Tube."[37]

Como testimonio de la compra y coacción del voto y el desvío de recursos por parte del PRI, destaca la noticia relacionada al más activo operador que tuvo el partido en Quintana Roo, el Gobernador:

"El gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge Angulo, fue denunciado hoy ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), por la presunta compra y coacción al voto. La denuncia fue interpuesta este viernes por los dirigentes estatales de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Emiliano Ramos y del Trabajo (PT), Hernán Villatoro, quienes integran el Movimiento Progresista..."

"Hay suficientes evidencias y audios que permiten demostrar que el mandatario tiene la instrucción precisa de entregar una cuota de votos a favor de su candidato a la presidencia, por lo que a más de mil funcionarios los reunió para obligarlos a emitir su voto", declaró Villatoro." [38]

Se registraron hechos protagonizados por grupos de jóvenes denominados "brigadistas", priistas que convocaban a distintas reuniones con vecinos de las colonias aledañas, con la finalidad de promover el voto y enumerar los beneficios sociales que la comunidad obtendría, luego del triunfo de candidatos priistas, al final de las reuniones y en atención a tiempo, se les pedía una copia de su credencial para votar

[37] Proceso, "PAN y PRD piden a la FEPADE investigar bodega gubernamental con despensas del PRI", [en línea], México, Proceso.com.mx, 18 de junio de 2012, Dirección URL: http://www.proceso.com.mx/?p=311349, [consulta: 18 de junio de 2012].
[38] Adriana Varillas "Denuncia ente la FEPADE a gobernador de Quintana Roo", [en línea], *México, El Universal. com.mx*, 29 de junio de 2012, http://www.eluniversal.com.mx/notas/856490.html

y a cambio recibían tarjetas electrónicas validas por mil pesos y canjeables en centros comerciales, situación que no fue exclusiva de Guadalajara.

Por otra parte, el día de la jornada electoral se generó información sobre los incidentes registrados como el robo de urnas en Tabasco y robo de boletas en Oaxaca. Así como los reportes de averiguaciones previas iniciadas y detenidos, que realizaba la FEPADE y las autoridades correspondientes.

Dos días después de la elección, los medios daban a conocer las posturas y balances de los actores políticos y las distintas organizaciones civiles que participaron activamente en la Observación Electoral.

Al respecto, el equipo de Andrés Manuel López Obrador anunciaba que impugnaría los resultados de las elecciones presidenciales, al asegurar que hubo compra y coacción del voto. Jaime Cárdenas, representante del candidato de la izquierda a la Presidencia ante el IFE, mencionó que los incidentes registrados en Morelos, Nuevo León, el Estado de México, Hidalgo, Michoacán y Veracruz, formarían parte de las pruebas a presentar ante el TEPJF.

En tanto, Alianza Cívica y DECA, Equipo Pueblo ofrecieron una conferencia de prensa para dar a conocer la información recabada, donde se apunta que en México persisten las viejas prácticas de coacción al voto, uso de recursos y programas públicos y el excesivo gasto de campaña.

La etapa poselectoral se vio colmada de descalificaciones emitidas por el Partido de la Revolución Democrática, quien señaló a las autoridades electorales como cómplices del PRI, ante la falta de acciones que sancionaran la compra de votos realizada por el Partido Revolucionario Institucional con las tarjetas de Soriana, pese al alto número de pruebas que presentó el PRD ante el TEPJF.

Finalmente, la resolución tomada por el TEPJF fue la validación de la elección, luego de valorar todas las pruebas y evidencias.

■ Reporte del día de la Jornada realizado por las y los observadores DECA, Equipo Pueblo

Instalación y Apertura de Casillas

Los Distritos Electorales observados fueron 49, que corresponden al 16.3% de un total de 300 Distritos Electorales Federales. Los reportes relacionados con el día de la jornada en las 10 entidades. Se registró que el 99.9% de los observadores electo-

rales adscritos a Equipo Pueblo, iniciaron sus actividades sin ninguna eventualidad o contratiempo, y se les permitió realizar su labor libremente.

En las primeras horas del día, se monitoreó la instalación y apertura de casilla, materiales electorales, presencia de los funcionarios de casilla y representantes de partido, se reportó que en el 60% de las casillas observadas abrieron en el transcurso de las 8:00 a las 9:00 de la mañana.

En Coahuila e Hidalgo se registró la apertura de casillas incluso 30 minutos después de las 9:00. En Oaxaca en la sección 2436, la casilla fue abierta hasta las 10 de la mañana. La apertura tardía en todas las entidades provocó gran molestia a los votantes que desde temprana hora habían hecho fila para ejercer su voto. La jornada inició en un ambiente de tranquilidad pero ya con una afluencia numerosa de votantes.

Los observadores indicaron que se detectaba un déficit importante respecto a la capacitación impartida por las autoridades del IFE a las y los funcionarios de casilla. La información recibida indica que las casillas iniciaron operaciones con el material electoral completo; en el 6% de casillas observadas al interior o muy cerca de las mismas, se reportó la presencia de propaganda a favor de un partido político, particularmente de la coalición PRI- PVEM, seguida del PRD, propaganda que en la mayoría de los casos fue retirada, por instrucciones de los funcionarios de casilla.

Sobre los representantes de partido durante el trabajo de observación realizado se contabilizó la presencia de un total de 831 representantes de la coalición PRI-PVEM, 770 de la coalición PRD, PT y Movimiento Ciudadano, 448 del PAN y 225 del Partido Nueva Alianza.

Irregularidades reportadas durante la jornada electoral

En este apartado se hace referencia de todos los incidentes e irregularidades registradas el día de la elección, el 1 de julio de 212, Jornada que no estuvo ajena a las viejas prácticas que vulneran la transparencia y equidad del voto. Entre los hechos documentados se observó la presión ejercida hacia el electorado de Coahuila y Oaxaca para emitir su voto a favor de los candidatos de los partidos del PRI, PVE y Nueva Alianza.

De las viejas prácticas que se repitieron en el proceso electoral 2012, destaca el acarreo de votantes, cuya mayoría de reportes recibidos señalan al PRI como el principal operador de esta estrategia, donde sus líderes y operadores políticos desplazaron importantes cantidades de votantes, con ayuda de grupos de taxistas, autobuses, camionetas y autos particulares; fue un acto común.

La presencia de mareas (grupo de personas vestidas, todas del mismo color alusivo a determinado partido político con la intensión de provocar una presión indirecta), también se notó ampliamente por toda la República Mexicana, reportes como "en el exterior de la casilla se encontraban 12 personas con playeras blancas y un dibujo con figuras en verde y rojo en actitud que puede interpretarse como intimidatoria", "se permitió votar a personas que llevaban camiseta blanca y colores alusivos al PRI", que no había problema porque no llevaban logotipo ni letras del partido y "Se observó que en una casa cercana se encontraban concentradas aproximadamente diez personas vistiendo camisetas blancas con un dibujo en verde y rojo.

Se identificó la presencia de "Casas amigas" en los estado de Coahuila, Hidalgo, Monterrey y Yucatán, en las que se ofrecían desayunos, pagos por credenciales de elector y desde esos domicilios se cotejaban en documentos que se asemejaban bastante a los listados nominales con las listas de sus *seguidores y simpatizantes*.

Por otra parte, en varios estados se reporta que los votantes emitían su voto en parejas. Violentándose con ello las garantías universales del voto, libre, secreto, directo e intransferible.

De las observaciones al IFE, se repiten tres incidentes de los más comunes en los procesos electorales, el primero de ellos es que la tinta indeleble se borra a los pocos minutos de haber sido aplicada; debido a la fragilidad de las mamparas, en la mayoría de las ocasiones no garantizaban el voto libre y seguro, por ejemplo, los adultos mayores necesariamente tienen que ser auxiliados porque las mamparas no les proporcionan la estabilidad para apoyarse.

La tercer observación más recuente hacia el IFE, se emite por las pocas boletas asignadas en las casillas especiales, lo que origina gran descontento entre el electorado que se encuentra fuera de su ciudad de residencia, la molestia ciudadana es tal que deriva en conatos de violencia como lo ocurrido en la Especial sección 799 en Guadalajara.

Imagen. 8 Casillas endebles

También se reportó que a los votantes que se presentaron con terminación de credencial para votar 03, se les permitió emitir su voto. En contraste en Monterrey no se le permitió votar a una mujer que presentó credencial para votar con terminación 09.

En la casilla 1072 de Mérida, muchas personas se quedaron sin votar porque no aparecieron en ninguna lista, los afectados tenían que emitir su voto en la casilla 0269 que aparentemente se fusionó con la 1072 y 1066, pero no se encontraban en ninguna de las listas de ambas casillas.

Cierre de casillas y conteo de votos

Entre las 6:00 y 6:15 de la tarde comenzó el cierre de casillas respetando la normatividad vigente, en la mayoría de los casos se les permitió a los observadores de DECA, Equipo Pueblo, estar de cerca en la zona donde se realizó el conteo y escrutinio de las actas.

Respecto al conteo de votos, los observadores indicaron que representó cierta complicación para los funcionarios de casilla, debido a la multiplicidad de opciones presentadas en las boletas electorales.

Un observador de Monterrey al respecto informó: La distribución de coaliciones en las boletas era confusa, lo que originó que el conteo fuera más lento, aunada a la dificultad que representó cada grupo de votos, porque no encontraban como "separarlos", no contaban con ligas, sobres o algo que permitiera identificarlos. Hasta que se opto por, Grupo 1 horizontal, Grupo 2 Vertical y así sucesivamente.

En 28.3% de los reportes indicaron que no se anularon de manera correcta los votos que así lo ameritaban, según los lineamientos establecidos por el IFE por ejemplo, cuando el elector marca en la boleta dos o más recuadros de partidos que no conformaban una coalición, marca toda la boleta o la deposita en blanco, en resumen cuando no se puede determinar de manera precisa por quien se emitió el voto.

Si bien, durante el desarrollo de esta etapa de la jornada, no se reportaron incidentes graves, no omitimos exponer algunos de sucesos extraordinarios registrados en algunas de las casillas observadas. En el 1.9% de los 638 reportes del día de la jornada, manifiestan que al momento de realizar el conteo final de votos, se presentaron desacuerdos entre los representantes de partido y los funcionarios de casilla, los hechos se suscitaron en Coahuila, el Distrito Federal, Nuevo León y Oaxaca; se informó de tres conatos de violencia en dos de ellos, registrados en Coahuila en los municipios de Monclova y Saltillo; un caso más en la Casilla Especial del Distrito 3 de Cuautla, Morelos.

Calidad de la jornada electoral

Equipo Pueblo, en su estrategia de promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral federal y, en coordinación con el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, administrado por el PNUD, impulsó un proceso de observación electoral ciudadana, que consistió en identificar y documentar la efectividad de las acciones de protección del uso de programas sociales, con la finalidad de inhibir la utilización de los recursos públicos con fines proselitistas en contextos electorales; monitoreo de campañas electorales a fin de identificar posibles acciones de compra y coacción del voto; así como la observación de la Jornada Electoral para validar su apego a la legalidad electoral.

Como ya se mencionó anteriormente, la observación de las diversas acciones del proceso electoral, se realizó en coordinación con organizaciones civiles locales en 10 estados del país: Veracruz, Sonora, Yucatán, Morelos, Hidalgo, Jalisco, Coahuila, Oaxaca, Nuevo León y el Distrito Federal; con la participación de 206 observadores voluntarios. Los criterios para la selección de los estados observados fueron: contar con referentes ciudadanos en los estados seleccionados, viabilidad operativa, zonas seguras para la observación y competencia partidista.

En la etapa de condiciones previas a la Jornada electoral, las y los observadores de Equipo Pueblo, reportaron situaciones que por su naturaleza, consideraron que podían tener repercusiones serias en la calidad -legalidad del proceso y resultados en la jornada electoral.

Identificaron como los principales temas de preocupación la persistencia de prácticas ilegales de compra y coacción del voto, la utilización de recursos públicos con fines político-electorales; el clima de violencia asociada al narcotráfico; la actuación parcial de los medios de comunicación y el asesinato de periodistas en algunos sitios del territorio nacional, de manera particular en el estado de Veracruz; la cooptación de parte de los partidos políticos de ciudadanos que ya han sido capacitados como funcionarios de casilla y/o observadores electorales, para que se desempeñen como sus representantes de casilla durante la jornada comicial. Situaciones que como se expone a continuación, complejizaron el proceso y cuestionan la legalidad, equidad y transparencia del proceso electoral federal.

Entre los incidentes e irregularidades reportadas durante la Jornada electoral, por los observadores electorales acreditados ante el Instituto Federal Electoral, así como por personas que accedieron a la página web del proyecto www.observadorelectoral.org.mx, en orden de recurrencia destacan las siguientes:

a) Proselitismo partidista el día de la Jornada electoral

Un reporte constante durante toda la Jornada electoral estuvo referido al malestar expresado por ciudadanos que dijeron haber recibido en las primeras horas del día, mensajes en sus teléfonos celulares promoviendo las propuestas del Partido Verde Ecologista y del PRI, lo que constituye un delito electoral, ya que las acciones de proselitismo partidista concluyen por ley tres días antes del día de los comicios.

De igual manera, en varias casillas de los estados de Morelos, Yucatán, Sonora y Veracruz, se observó la presencia de personas que portaban identificaciones que los vinculaban directamente con un partido político, particularmente al PRI.

"Recibí el siguiente texto en un momento donde, en libre conciencia debo decidir mi voto, el día de la elección: "Dale un Voto a Buenas Propuestas Vales de Medicinas, Cadena Perpetua a Secuestradores. Que no Falte Agua y No mas Cuotas Escolares. Vota Diputados Partido Verde"

"Recibí un mensaje proselitista que decía: Dale un Voto a Buenas Propuestas Vales de Medicinas, Cadena Perpetua a Secuestradores, Que no Falte Agua y No más Cuotas Escolares. Vota Diputados Partido Verde. Del número: 1(281) 928 2913 en mi teléfono celular"

"A las 15 horas con 24 minutos del domingo 1o de Julio de 2012 recibí un mensaje SMS a mi número de celular privado. El mensaje dice textualmente: "Dale un Voto a Buenas Propuestas Vales de Medicinas, Cadena Perpetua a Secuestradores, Que no Falte Agua y No mas Cuotas Escolares. Vota Diputados Partido Verde. El número de procedencia es el siguiente (tal como se registró en mi número celular): +1(713)7519424 Al tratar de regresar la llamada sale un aviso de que el número es de Houston, TX".

Lo anterior es un delito electoral sancionado en el Artículo 403 del Código Penal Federal, en su fracción III: Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.

b) Compra, coacción e inducción del voto

La compra y coacción del voto de los ciudadanos representa una violación a los derechos humanos de las personas en situación de pobreza, evidencia la pobre cultura política de los actores involucrados y, está tipificada en el marco legal electoral; a pesar de ser una práctica constante en los procesos electorales es unas de las acciones más difícil de documentar para efectos legales por lo que lo que la mayoría de las veces queda impune.

Este proceso electoral federal no fue la excepción, a través de la observación realizada se pudo constatar la persistencia de prácticas de compra y coacción del voto, de manera significativa en el Estado de México, Coahuila, Veracruz y Yucatán.

En el desarrollo de éstas acciones, las jefas de manzana jugaron un rol importante: invitando a ciudadn@s a desayunar a sus casas y posteriormente los trasladaron a sufragar su voto, "ayudándolos a hacer la votación" sin que intervinieran los presidentes de las casillas.

Otra de las prácticas utilizadas en la compra y coacción del voto son las promesas de futuros puestos de trabajo y/o plazas laborales en el sistema educativo, mientras que a los que ya tienen contrato, les indican por quién votar y que de no hacerlo no se les renovará.

En la población de San Juan Atepec, Ixtlan, Oaxaca. Distrito 04 se detectó una Casa Amiga de la Mtra. Marta Martínez Hernández quien estuvo regalando trastes y utensilios de plástico a quien votara por el PRD, ubicada en el Barrio Sta. Cruz -domicilio conocido.

En Bacobampo, Sonora, en el Distrito 07, se reportó que fueron sitiados varios domicilios después de mucha presión ciudadana, se encontraron miles de despensas que iban dirigidas con publicidad de Acción Nacional, se encontraron credenciales de elector, documentos oficiales del Consejo Estatal Electoral y documentación del Partido Acción Nacional.

En el estado de Veracruz, se detectó, en diversas casillas la presencia de jóvenes con camisas blanca y logo pequeño del PRI. quienes eran coordinados por adultos con camisa roja y entregaban gorras y camisetas rojas, despensas a las personas después de votar.

Ameca, Estado de México., "quise reportar a la FEPADE, pero no tengo confianza. La situación es la siguiente. Mi esposa es trabajadora del hospital general Manuel Herrejón, no tiene base y por lo tanto está sujeta a que le

> pidan ciertos favores los del sindicato para campañas del PRI. En la de Eruviel Ávila, le pidieron que fuera a dar consulta médica como parte de actos de campaña, ahora le pidieron que contribuyera con electrodomésticos (5) para la actual campaña de Peña Nieto, así que ayer tuvimos que ir a comprar esto y llevarlo al hospital, si no lo hace se siente amenazada en perder su trabajo, ya que no tiene ningún tipo de derechos de trabajador. No quisimos investigar a cuantas personas más se lo piden, pero es obvio que la mayoría tiene que contribuir con el sindicato y no amenazan, pero si no los apoyas ellos te pueden hacer la vida difícil en el futuro".

Netzahualcóyotl, Estado de México., "Mira la situación fue que recogieron credenciales de elector en el tianguis que se pone en calle Pochteca los días miércoles en Chimalhuacán, diciendo que tenían que votar por EPN o les quitaban tres días en los cuales no se podían poner en ningún tianguis que maneja el líder Milpa, "En la casilla 556 distrito electoral 24 local XXVII compra de votos por el PRI, daban boing, manzanas y sándwich. En la calle Francisco Sosa 105 Culhuacán".

c) Identificación de "Casas Amigas"

A continuación se presentan los reportes de la ubicación de "casas amigas" instaladas por los operadores y/o simpatizantes de los de partidos políticos en las que se ofrecen alimentos y/o regalos a cambio del voto"

> "Casa amiga de PRI en la que se invitaba el desayuno a ciudadanos, antes de ir a emitir su voto, en: Av. 16 de enero de 1859 S/N una cuadra después del centro Huitzila, Tizayuca, Hidalgo, esquina México y Coahuila.
>
> Tezoatlán de Segura y Luna, Oaxaca., "el día de hoy 1 de julio las Sras. Estela Díaz y Carmen Sánchez se ubicaron en la calle Morelos en el domicilio del Señor Nahúm Girón a invitarnos a pasar a un desayuno gratis para que votáramos por su partido PRI".

En Yucatán se identificaron "casas amigas" muy cercanas a la casilla en las que se daban alimentos a los ciudadanos después de votar. En algunas comisarías como en la sección 919 básica y 918 contigua del municipio de Tixkokob, se pusieron carpas enfrente de la casilla para que cuando salieran los votantes comieran "tacos de cochinita" y ofreciendo refrescos por parte del PRI y PAN. En ese mismo momento se pasaba lista.

En el Distrito 04 de Guelatao de Juárez en Oaxaca, militantes del PRI invitaban a ciudadanos al restaurante el Sazón de Mamá y después los llevaban a votar.

> "En los alrededores de la casilla e1 sección 0904 en la localidad de Ciénega del Pedregal se detectó a dos hombres en una camioneta blanca marca Chevrolet, placas GJ42l44, repartiendo dinero a los votantes que salían de la casilla".
>
> "En la casilla de la sección 1977, del municipio 069 del Estado de Jalisco, han estado desde muy temprano dos tipos -uno de 1.75, gordo, de playera blanca y otro de 1.65, delgado, moreno de playera negra- que no pertenecen al equipo de funcionarios de casilla. Por rato se acercan a una camioneta Expedition color verde con placas EOD 2922, donde pagan los votos a la gente del PRI."
>
> En el municipio de Netzahualcóyotl, se detectó a operadores del PRI distribuyendo tarjetas o monederos electrónicos de SORIANA con valor de mil pesos, para la compra del voto a favor del PRI; así en el supermercado Soriana ubicado al lado de la clínica 25 del IMSS, se reportó que durante el domingo 1 de julio, el establecimiento se encontraba abarrotado por gente con estas tarjetas.

d) Acarreo de votantes

En la mayoría de las casillas observadas se registraron casos de acarreo, desplegando para ello, diferentes estrategias. En los distritos donde hay mayores necesidades económicas por parte de la población, los partidos políticos se aprovecharon para condicionar el voto a cambio de despensas y dinero, práctica observada en Sonora, Veracruz, Estado de México. El acarreo se presenta de las siguientes maneras:

"Operadores de los partidos políticos pasan a los domicilios de ciudadanos y los llevan en carros particulares, en taxis y/o autobuses de transporte foráneos, a votar en casillas especiales y colonias de la periferia. Para ejemplificar estas acciones los observadores del estado de Veracruz reportan el caso particular del acarreo en taxis registrado en las casillas especiales de Plaza Cristal y del Palacio Municipal de Xalapa, Veracruz, otros casos reportados son los siguientes: cuatro ciudadanos por taxi que votaban en la en la sección 2082 de la colonia Buena Vista, circuito María Velazco núm. 95 de Xalapa. La casa ubicada en la calle cooperativismo numero 18 propiedad de la jefa de manzana, colonia Pumar de Xalapa. En esta casa los taxis número 5265 y 4262 transportaron cuatro personas por viaje, de 10 am a 5pm. Esta situación se reportó a la FEPADE y al IFE sin que obtuvieran respuesta".

De igual manera se tiene el registro de acarreo de votantes por parte del PRI, en casillas ubicadas en comunidades rurales, ejemplo en el distrito 9 del municipio de Coatepec, se acarreó votantes de las comunidades de Santa Rosa y Zapote, en el autobús línea de oro número 451.

> Naucalpan de Juárez, Estado de México., "Combis de transporte público con letreros en color rojo se encontraban en los límites de la sección, el operador y las personas que organizaban como subir vestían playeras rojas. Estas combis se encontraban afuera de privadas de la colonia."
>
> Querétaro "Soy vecina en la calle de la esquina y desde temprano empezaron a llegar taxis con personas, esta calle nunca tiene esa afluencia de carros, cosa que me llamó la atención, hasta que vi que llegaban de haberlos recogido de sus casas, llevados a la casilla correspondiente y regresados a este lugar por un lunch y el pago de su voto. No pude tomar más fotografías porque los taxis y las personas estaban en la entrada. No solo llegan en taxi también caminando en grupos guiados por una persona".
>
> Cuernavaca, Morelos. "Aproximadamente a las 13:30 llegó un taxi sin placas con tres mujeres muy humildes, vestimenta típica del estado de Guerrero. Estas personas bajaron con su credencial en mano, entraron a la escuela Gildardo F. Avilés, donde se está llevando a cabo la votación y el taxi se quedó esperándolos afuera. Iban acompañadas de un hombre de playera azul que los estuvo esperando cerca de las casillas y platicando con la representante del PRI. Cuando las personas regresaron, abordaron el taxi y el hombre de playera azul les dijo "váyanse para allá" y el taxi arrancó rumbo al centro. Esto demuestra que hay una organización del PRI para acarrear personas a votar"

e) Disturbios en casillas especiales

Fue en las casillas especiales donde se reportaron mayores inconformidades por la falta de boletas electorales. La inconformidad, el malestar ciudadano y el desorden en las casillas especiales son situaciones recurrentes en todos los procesos electorales, provocadas por la gran demanda ciudadana que tienen, el número reducido de boletas y el bajo número de casillas de este tipo instaladas en los distritos electorales, lo que configura escenarios de confortación entre los ciudadanos, de la ciudadanía con los funcionarios de casilla y los supervisores electorales.

> Benito Juárez, Q. Roo., "Los votantes foráneos no tuvieron la oportunidad de votar porque el número de boletas era INSUFICIENTE para poder cumplir con la demanda de un punto"

f) Falta de capacitación a funcionarios de casilla

Los observadores electorales reportan que algunos de los funcionarios de casilla no estaban suficientemente capacitados para el desarrollo de sus funciones y que muchos de ellos no tenían ni el perfil ni la capacidad para desempeñar esta tarea, mostrando dificultad para el armado de las mamparas y con dudas para el llenado de las actas de inicio, cierre y cómputo de los votos emitidos por los ciudadanos.

Faltó acompañamiento a los funcionarios de casilla por parte de la autoridad electoral de mesas directivas de casilla y los propios auxiliares electorales.

> Benito Juárez, DF. "Le presenté mi credencial de elector a la señora que estaba buscando en la lista... Acto siguiente: me dijo que no estaba en la lista que pasara a la lista local en donde si estuve, regrese para votar por mi candidato presidencial y me volvieron a decir que no estaba, la misma señora no sabe buscar, hacen que los ciudadanos perdamos el interés en ir a votar por este tipo de acciones. Es algo muy sencillo buscar apellido y nombre y que no sepan hacerlo es el colmo".

Falta de información oportuna del órgano electoral sobre las diversas formas de votación, situación que incrementó el porcentaje de votos nulos, en su mayoría, por mal llenado. En el estado de Hidalgo se reportó un excesivo número de sustituciones en mesas directivas de casilla.

g) Obstrucción del trabajo de observación electoral

Como no se había registrado en años anteriores en que la observación electoral ciudadana era reconocida, en este proceso electoral registramos restricciones para el desarrollo de las acciones de observación, lo que se constituye en un hecho negativo, ya que los capacitadores del IFE fueron los que principalmente obstaculizaron la función de observadores, posiblemente por su desconocimiento de la legislación electoral.

En este procesos la observación electoral no fue bien recibida por representantes de partido, funcionarios de casillas, en algunos casos llegaron a argumentar que

no aparecían en la lista de observadores, y no les permitían acercarse a las mesas electorales.

En Sta. Cruz Xoxocotlan, Oaxaca, no permitieron a la observadora electoral estar presente en el cómputo de votos. De igual manera en la casilla 1520, instalada en Tulancingo, Hidalgo, el consejero distrital y el vocal de capacitación le pidieron a la observadora electoral acreditada que se retirara de la casilla, amenazándola con que llamarían a la fuerza pública.

En el Distrito IV de Tulancingo, a una observadora funcionarios del IFE la amedrentaron y amenazaron con usar la fuerza pública, ya que algunas personas le preguntaban sobre el "Lápiz del IFE", y ella les prestaba un lapicero.

Ciudad del Carmen, Campeche., "No encontré la opción para mi denuncia. Yo tengo nombramiento como Representante de Casilla del Movimiento Ciudadano en la Casilla 2I3 Básica 0I en Ciudad del Carmen, llegué antes de las 7.30 am, fui la única que entró a la casilla para ver que armaran las mamparas, pues la escrutadora 1 de la casilla 2I3 Contigua 0I, no dejó entrar a ningún representante, pero no había notado mi presencia como Representante de Partido, después de armar me presenté con la Presidenta de mi mesa, y me dijo que no aparecía en la lista, así que fui a la contigua a ver si estaba en la lista de allá y vi que estaban contando las boletas, entonces les dije que solicitaba firmarlas por detrás y me dijo que eso no se debía hacer y se puso agresiva, entonces entregué mi nombramiento y tampoco estaba en esa casilla!!!! Así que tuve que votar y salir, afuera me encontré a una observadora y le pregunté por qué no estaba adentro siguiendo la Jornada y me dijo que precisamente como la escrutadora está controlando la puerta no la dejó pasar, le dijo que tenía que estar afuera, sin embargo, me quedé un rato esperando a mi RG para informar mi situación y que mi casilla estaba sola, cuando en eso llega la RG del PAN y le pasa un montón de credenciales de elector a un joven que llevaba gafete y playera del IEEC (Instituto Electoral del Estado de Campeche) Al final, tuve que retirarme y mi casilla quedó sin representante del Movimiento Ciudadano"

Chihuahua, Chihuahua, "la casilla se abrió a las 9:30, a los observadores no los dejaron entrar con la playera de observador, los obligaron a taparla con hojas de máquina y les ofrecieron playeras de sus casas".

h) Material electoral

Se ubicó material electoral alterado o en mal estado, la tinta se borraba, mamparas que no permitían la secrecía del voto, fueron algunas de las situaciones reportadas

por los observadores electorales. Se observó la utilización de dos tintas diferentes en la casillas, en unas se borraba y en otras esto no sucedía, es inexplicable que se adquiera tinta de dos tipos, o habrá que esperar la explicación del IFE y también saber que tan generalizado fue el hecho.

Netzahualcóyotl, Estado de México. En la sección 1813. Me "marcaron" el dedo con la sustancia química, misma que en teoría quedaría todo el día "mínimo". Pues les comento que dicha sustancia en el dedo, no surtió efecto ni en mí ni en 4 votantes de mi familia. Por lo tanto, imagino ocurre lo mismo con todos los votantes del día en dicha sección"

Tonalá, Jalisco. "En la casilla ubicada en Loma Bonita en Tonalá, los funcionarios de casilla se encontraban desprendiendo las boletas y realizando paquetes de 3 (presidente, diputado, senador) y colocándolas a un costado, le hice la observación a una persona que portaba un mandil con la leyenda de capacitador electoral, sin embargo, me dijo que esas boletas eran invalidadas porque sobraban, sin embargo la jornada electoral termina a las 6:00, no a las 5:00, hora a la que sucedieron los hechos, en todas las casillas había representantes de partido tomando notas, en esa mesa en especifico solo se encontraba una persona con una etiqueta del PAN, le reiteré a la persona que si sabía que las boletas no utilizadas se cancelaban pero que me parecía extraño que las estuvieran desprendiendo, solo me dijo que era parte del proceso y me pidió que me retirara" .

i) Propaganda electoral a favor de algún partido político dentro y/o alrededores de la casilla

El COFIPE, en su Artículo 257, fracción 1, establece que: El presidente y el secretario de cada casilla cuidarán las condiciones materiales del local en que habrá de instalarse para facilitar la votación, garantizar la libertad y el secreto del voto, y asegurar el orden en la elección. *En el de la casilla y en su exterior no deberá haber propaganda partidaria; de haberla, la mandarán retirar.*

No obstante lo anterior, observadores electorales reportaron lo siguiente:

> "En las casillas electorales de la siguiente dirección: Carretera México Cuautitlán número 4 colonia Lechería, a lo largo de todo el día se permitió a los vecinos de la colonia asistir a votar con playeras y demás situaciones, que demuestran una notable preferencia hacia el PRI, y lo más grave aparte de no poner alto, es que los mismos funcionarios portan playeras simpatizantes a Enrique Peña Nieto"

Toluca. Estado de México. "Nosotros al acudir a votar a esa casilla nos dimos cuenta que había varias personas, aparte de los representantes y los observadores, que tenían un distintivo del PRI, que estaban dentro del kínder José Vasconcelos "donde se encuentran instaladas las casillas, al decirle a los representantes de los partidos y al presidente de casilla, solo salieron del local pero se mantenían en la puerta. Al ver que las personas seguían en la puerta del kínder donde se instaló la casilla, saqué mi cámara de video y los comencé a grabar, también los cuestioné por su presencia y su distintivo del PRI sin tener una debida acreditación por parte del IFE. Como respuesta solo recibí amenazas por parte de dos hombres que también presentaban su distintivo del PRI, las amenazas a mí y a mi padre se dieron frente a los representantes del PAN y dos policías municipales que habían llegado a la zona, a los cuales se les pidió que procedieran a petición mía y de mi padre y ellos no lo hicieron. Ante esto pido ayuda y la pronta acción ya que tengo el testimonio del delito y las amenazas hechas a mi persona y a mi padre".

j) Representantes de partidos

Se registraron casos en los que la actuación de los representantes de los partidos fue improcedente. Se tiene el registro de que ante la ausencia de alguno de los funcionarios de casilla designados por el IFE, los representantes de partido asumían sus funciones, además decían a los observadores qué hacer, usaban ropa con colores que aludía a su partido, había sobrerrepresentación de delegados por partido, particularmente del PRI y del PAN. Se reportó que desde número de celular 77111-68682 amenazaban a los representantes del PRD que se encuentran en casillas pidiéndoles que las abandonaran.

PROMOTORES DE EQUIPO PUEBLO	ESTADO
ARTURO GARCÍA VELAZQUEZ	Guadalajara - Jalisco
CITLALI VILLAFRANCO ROBLES	Distrito Federal
FRANCISCO DOMÍNGUEZ CANSECO	Xalapa - Veracruz
GERMÁN MENDEZ CARDENAS	Mérida - Yucatán
HUMBERTO CORRAL ROBLES	Navojoa - Sonora
KARLA EUGENIA RODRIGUÉZ BURGOS	Monterrey - Nuevo León
PATRICIA BECERRA MENESES	Cuautla - Morelos
REYNA TORRES JUÁREZ	Tlaxcoapan - Hidalgo
SYLVIA BUSTAMANTE ARREOLA	Oaxaca de Juárez
ISAIAS GARCÍA IZQUIERDO	Saltillo - Coahuila

Justicia penal electoral

VIII

En México existe una rica literatura en materia de administración y de justicia electoral. Diferente es el caso de los delitos electorales, que dentro del sistema electoral mexicano ocupan un lugar de segunda importancia, tanto por la literatura referente a la materia, como en una clara parálisis normativa, ya que desde el año 1996 no se han modificado, no obstante que ya se han realizado diversas reformas electorales. Además la FEPADE es una institución que tiene un presupuesto limitado, los estudios en la materia son aislados y las publicaciones académicas mínimas. Lo anterior nos obliga a lanzar la primera conclusión: la justicia penal electoral está desfasada de la institucionalidad electoral del país.

Hacer una evaluación sobre el desempeño de la FEPADE durante el proceso electoral federal del 2012 no es una tarea sencilla, la Institución se encuentra en una clara dualidad producto de su propia estructura institucional. Por un lado, al ser una institución procuradora de justicia su desempeño es hermético por la naturaleza de los actos de que conoce y que obligan a guardar secrecía en diversos temas; por el otro, al ser una agencia, parte de la trilogía electoral del país, está obligada a actuar con total transparencia.

En el desarrollo de la transición democrática mexicana, era fundamental que el sistema electoral mexicano contara con una institución como la FEPADE con autonomía técnica, a través de la que garantizara su imparcialidad; capaz de investigar y perseguir toda conducta constitutiva de "fraude electoral", además de que su creación representaba el cumplimiento a las negociaciones efectuadas a finales de la década de los ochenta, entre las que destacaba la petición unánime de la oposición. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tenían facultades para iniciar procedimientos penales, por lo que fue necesario incluir a la FEPADE como parte de una nueva trilogía electoral. Desde su nacimiento su papel en el engranaje institucional fue modesto, pero relevante, tenía a su cargo sancionar y en su caso prevenir la comisión de conductas que afectaran la imparcialidad manifestada por la falta de garantías para el voto libre y secreto.

La FEPADE fue diseñada por el sistema electoral mexicano, para dar una respuesta a las condiciones bajo las cuales se desarrollaban las elecciones en la década de los ochentas y principios de los noventas, pues para la transición democrática era fundamental "construir un andamiaje institucional potente capaz de garantizar procesos electorales apegados a la legalidad, la imparcialidad y cánones democráticos de libre competencia. El reto era complicado, en el proceso de cambio político se había apostado todo a los cimientos de la competencia electoral. Es en este periodo cuando los delitos electorales resurgen como un instrumento vital en el engranaje electoral, como una figura que sancionara las conductas más graves que afectaban la legalidad electoral, la libertad de elección, como también la limpieza del proceso y la certeza de los resultados."[39]

Una pretensión del sistema electoral mexicano de la década de los ochenta, era erradicar conductas fraudulentas, pero sobre todo las escandalosas como eran el relleno de urnas (embarazo), las votaciones masivas con credenciales de elector que no correspondían al ciudadano y la alteración de las actas electorales. Para estas acciones el Derecho Penal era el indicado, se trata del ejercicio de uno de sus principios básicos, la última *ratio* punitiva, dicho de otra manera como el *ius puniendi*, como elemento que reprime, sanciona o castiga una conducta que daña severamente al Estado y a la sociedad en su conjunto. Dicho de otra forma, a las personas que alteraran de manera grave los principios constitucionales de las elecciones serían sancionados con pena privativa de la libertad, multas o inhabilitación para ocupar cargos públicos. Sin embargo, tratándose de la FEPADE enfrenta la desventaja de que orgánicamente depende de la Procuraduría General de la República y en consecuencia del Ejecutivo Federal; lo que genera desconfianza respecto de la imparcialidad en su procuración de justicia, cuando se ven involucrados miembros del partido en el gobierno.

A pesar de la evolución orgánica e instrumental que ha tenido el sistema electoral mexicano, la parte funcional se ha quedado rezagada, pues hoy en día las elecciones se siguen cuestionando, las acusaciones por alterar la legalidad son constantes y se presentan miles de recursos al año ante los tribunales electorales. Cuando un sistema electoral se democratiza, los candados y los sistemas de fiscalización se van eliminando y en México por el contrario constantemente se incrementan.

[39] Díaz Santana, Héctor, "La importancia de los delitos electorales en el sistema electoral de México", *Elecciones, gobierno y gobernabilidad*, Manuel Estrada Camargo y Karla Sáenz López (coords.), Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, Instituto Federal Electoral y Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010, p. 67.

Las disposiciones normativas que actualmente se consagran en el Código Penal Federal sobre delitos electorales, no han sufrido modificación alguna desde 1994 y 1996 a pesar de que el Código es reformado cada cuatro años y que las condiciones de la competencia política han cambiado, y la sociedad ha evolucionado en sus prácticas electorales. Una pregunta necesaria es por qué los actores políticos no han modificado los delitos electorales desde hace 16 años, quizás se debe a las reglas actuales de funcionamiento, que permiten un margen amplio de discrecionalidad en la comisión de irregularidades sin ser sancionados. Se reflexiona muy poco sobre las reglas formales e informales de la competencia política, que están permitiendo un juego sucio donde hasta ahora salen golpeados con pocas consecuencias. Sin embargo, de seguir así propiciarán que en algún proceso electoral las consecuencias graves y de difícil solución resulten aplicables.

Los delitos electorales en la actualidad deben ser vistos bajo una perspectiva diferente, y definir una posición hacia el futuro, pues de continuar cometiéndose conductas que afectan de manera grave los principios de imparcialidad y legalidad, podríamos llegar al grado de presentar una fuerte regresión en el avance de nuestra democracia, lo que representa implicaciones mucho más graves que una sanción penal de carácter individual. En efecto, si una sociedad de manera sistémica no respeta las reglas electorales, llegará un momento que la percepción de la legalidad esté muy distante y las reglas de la competencia política se alteren en el sentido de generar fuertes retrocesos.

En México no estamos ajenos a esta realidad, la calidad de la competencia política presenta puntos vulnerables que se manifiestan por ausencia del debate de ideas y propuestas de gobierno y se sustituye por redes clientelares y regalos para convencer al votante. Es triste decirlo, en las zonas de marginalidad social del país, "no hay campaña política sin despensa, solo así los candidatos atraen la atención de los ciudadanos".[40]

Los delitos electorales tienen una analogía a los delitos difusos y colectivos, que en términos simples los podemos definir como las acciones que protegen la comisión de conductas que de llevarse a cabo pondrían en grave riesgo a la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello es la afectación al medio ambiente, si un grupo de personas sistemáticamente tiran la basura al río en unos años enfermarán a la población que consume el agua.

[40] Ídem. p. 68.

En todos los procesos electorales federales se denuncian acciones de compra y coacción del voto. La FEPADE, se creó para inhibir o castigar las conductas que violenten el voto libre y secreto y a la fecha no existen evidencias de que la labor se cumpla de manera plena. De ello no es ajeno ningún partido político. En todos los procesos electorales se han denunciado por la vía de la comisión de delitos electorales y de estos prácticamente las sanciones son mínimas en relación a la magnitud del acontecimiento. Poder ofrecer un panorama del desempeño de la FEPADE depende de la institución y de la información que proporcione. Sin embargo, de acuerdo a los informes que FEPADE presenta mensualmente al IFE, podemos afirmar que los resultados alcanzados a la fecha están lejos de cumplir de manera integral su responsabilidad institucional. En el 2012, la compra del voto masiva fue parte de la impugnación electoral.

Uno de los objetivos prioritarios del Proyecto fue conocer información relevante que indicara la efectividad de la FEPADE para castigar delitos electorales, sobre todo de compra y coacción del voto o de uso de recursos públicos. Esa información no fue posible obtenerla porque la institución no la dio a conocer, no obstante que se solicitó, haciendo uso del derecho de información pública. La información que se tiene sobre impartición de justicia electoral es limitada, y solo abunda un poco más en materia de prevención del delito electoral.

Los problemas derivados por las irregularidades de los procesos electorales en México no han disminuido, es más, en algunos lugares están aumentando su incidencia. El derecho penal electoral poco ha contribuido a combatir este fenómeno que está desdibujando la esencia básica de la democracia representativa del país.

La FEPADE al ser una institución del poder ejecutivo, depende para su ejercicio de la decisión que este tenga o que el Procurador General de la República en turno considere adecuado otorgar. La experiencia demuestra que en los últimos seis años fueron pocos los apoyos recibidos, ello obedece a una falta de sensibilidad o conocimiento de la responsabilidad institucional de la FEPADE. En los últimos doce años, la justicia penal electoral prácticamente ha ido desapareciendo. En este periodo no se han realizado cambios a las normas electorales y a la FEPADE se le disminuye periódicamente el presupuesto y el personal. En el 2006 en la FEPADE laboraban 314 y a principios del 2012 tenían, de acuerdo a sus informes anuales, 230, es decir, un descenso de personal del 26%, no obstante que el trabajo institucional no haya disminuido.

Un problema adicional es la configuración estructural de los delitos electorales, a diferencia de otros delitos no generan temor social. Por ejemplo, el delito de robo,

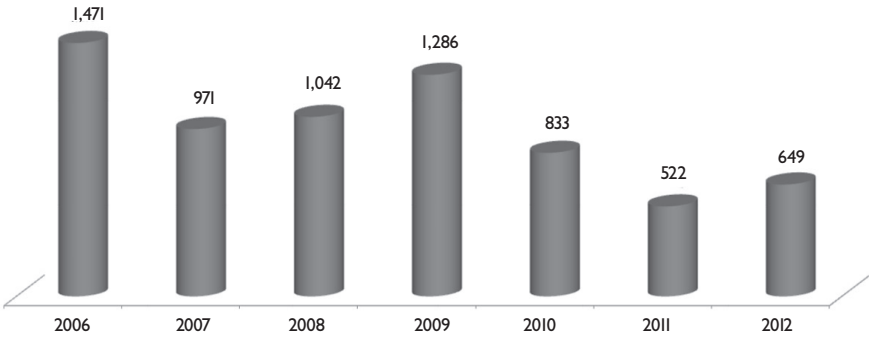
la gente sabe que si lo comete es probable que se vaya a la cárcel, en cambio al cometer un delito electoral no existe temor alguno, por tal motivo, casi no existen condiciones que inhiban su comisión. Tanto los actores políticos como los ciudadanos saben que difícilmente van a ser sancionados si cometen delitos electorales. En los grupos de discusión realizados para la presente investigación se preguntó si sabían que por comprar el voto existía una pena de cárcel y la mayoría contestó que no. Por lo anterior se requiere de una instancia mucho más efectiva en lo que respecta tanto a la sanción como a la prevención de los delitos electorales. Y es en este punto -relativo a la prevención de los delitos electorales- en donde resulta necesario estimular una profunda conciencia ciudadana que vaya más allá del temor por incurrir en una conducta ilícita electoral, la cual finalmente no es sancionada penalmente, en la práctica en la mayoría de los casos, y sin embargo es lo que en suma de acciones, puede dañar más a la democracia, como el caso de la compra del voto. En numerosas ocasiones el derecho penal electoral encuentra a su enemigo en la llamada estricta aplicación de la ley, pues son innumerables los hechos que oscilan entre la comisión de delitos electorales y las formas irregulares del desarrollo de las campañas políticas en México. Otorgar una despensa a cambio de un voto es un delito; regalar una despensa como una acción de proselitismo político no constituye ni siquiera una falta electoral. Como se aprecia la línea es sutil y el hecho y el efecto puede ser el mismo.

Para valorar el desempeño de la FEPADE se pidió que informaran sobre las actividades realizadas en materia de procuración de justicia electoral y prevención del delito. En el primero de los casos no se tuvo respuesta, en el segundo si realizan un trabajo intenso en la materia, como lo indica el gráfico 9, hasta octubre de 2012 se realizaron 649 eventos de prevención del delito. Entre ellos se pueden mencionar: cursos especializados, talleres, conferencias, pláticas y publicaciones de material, difundido entre los diversos sectores de la población como son: comunidades indígenas, beneficiarios de programas sociales, adultos mayores, jóvenes y funcionarios públicos. Un punto preocupante es que en el periodo comprendido de enero a octubre en el 2012, se desarrollaron un 54.3% menos actividades que en 2006, siendo años análogos por ser de proceso electoral presidencial.

En otro orden de ideas, y apuntando de manera concreta a los datos con que contamos en materia de justicia electoral penal, vale la pena acercarnos a las estadísticas de los diferentes rubros que abarcan el desarrollo del procedimiento penal electoral como son las averiguaciones previas, las determinaciones jurídicas de la FEPADE y los propios procesos judiciales en sus diferentes etapas.

GRÁFICA 9 • **Eventos de capacitación**

Enero de 2006 al 31 de octubre de 2012



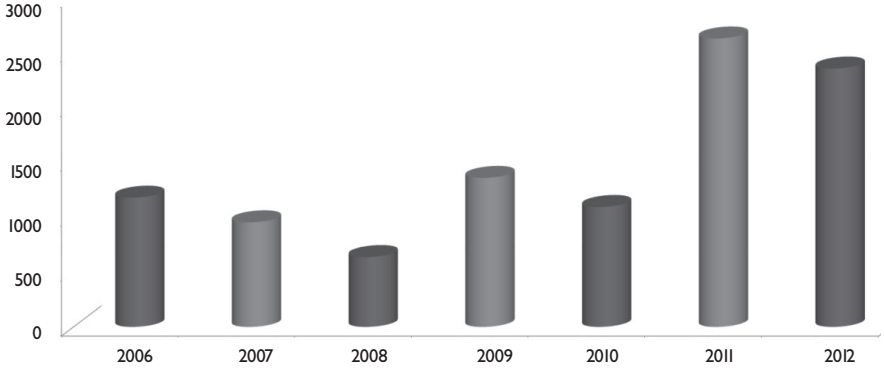
*Elaboración propia con datos de los informes mensuales que FEPADE entrega al IFE.

De las averiguaciones previas que recibe la FEPADE, cabe destacar que entre el 85% y 90%, proceden por denuncias relacionadas con la alteración del padrón electoral, concretamente referente a las personas que obtienen su credencial de elector con datos falsos. Consideramos que esta conducta no debiera tipificarse en la clasificación de delitos electorales, sin embargo, si esto sucediera, la FEPADE no tendría prácticamente denuncias, por lo que sólo estaría trabajando con las averiguaciones y procesos judiciales que ya tiene en marcha. Tratándose de delitos electorales, la denuncia penal representa el punto de partida para iniciar la investigación e integración de una averiguación previa, con lo cual nos enfrentamos con un gran obstáculo, debido a que el ciudadano al no estar plenamente inmerso en los procesos electorales, al no percibir el delito electoral como un menoscabo a su integridad física o patrimonial y aunado a la falta de credibilidad en las instituciones de procuración de justicia, no tiene interés alguno en presentar una denuncia en la materia; así, las denuncias en su mayoría provienen de funcionarios electorales, miembros de partidos políticos y representantes de candidatos.

En los últimos años FEPADE ha aumentado sustantivamente sus denuncias. Como lo indica la gráfica 11, en el periodo comprendido de enero a octubre de 2006 al 2012, el incremento fue superior al 100 por ciento. Esto no quiere decir que exista mayor conflictividad, los informes mensuales que FEPADE presentan ante el IFE comprueban la afirmación anterior, la mayoría son motivadas por alternación del padrón

GRÁFICA 10 • **Averiguaciones previas iniciadas por año**

Enero de 2006 al 31 de octubre de 2012



*Elaboración propia con datos de los informes mensuales que FEPADE entrega al IFE.

electoral. Desde el año 2006 el IFE tiene una aplicación que le permite detectar duplicidad de huellas, facciones y hasta firma (*Automated Fingerprint System*).

Ello también propicia que la FEPADE tenga altos índices de sentencias condenatorias. Esto es así porque se cuenta desde el origen de las evidencias necesarias para inculpar al procesado, cuando la huella y la fotografía son similares en distintas credenciales de elector, con un nombre diverso, no hay defensa legal que pueda salvar al inculpado.

Por lo que se refiere a las determinaciones jurídicas de la FEPADE, podemos observar en el siguiente cuadro que existe un aumento muy significativo en el ejercicio de la acción penal, sin embargo, esto obedece a las denuncias que presenta el IFE por alteración del padrón electoral y que van acompañadas de las pruebas suficientes para comprobar el ilícito como ya hemos acotado anteriormente. Es por ello que en el 2011 cuando la FEPADE tuvo máximos históricos por consignación, el 97% fueron por el delito anteriormente referido (art. 411 CPF).[41]

[41] Información obtenida de los informes mensuales que se presentan al IFE durante los meses enero a octubre de 2012.

CUADRO 3 • **Histórico de determinaciones de la FEPADE**

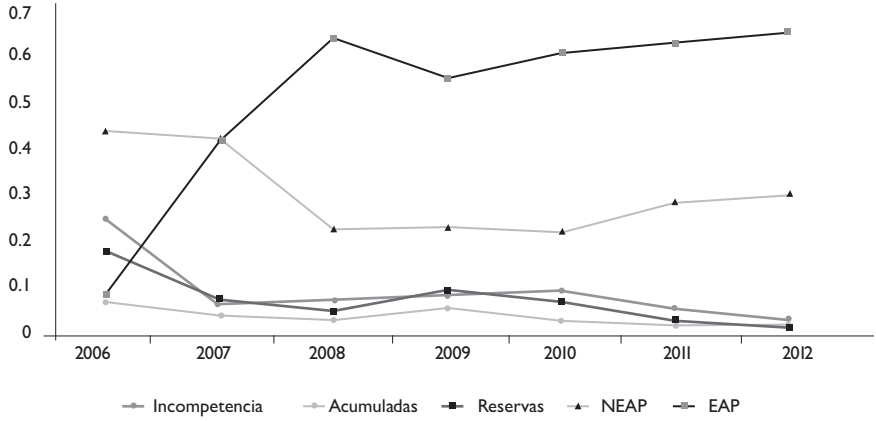
Año	Incompetencia	Acumuladas	Reservas	No ejercicio de la acción penal	Ejercicio de la acción penal	Total
2006	289	77	206	511	92	1,175
2007	54	32	59	361	353	859
2008	74	30	50	248	716	1,118
2009	99	64	111	284	688	1,246
2010	125	35	90	309	861	1,420
2011	90	26	43	502	1,118	1,779
2012*	45	26	18	512	1,118	1,719
Totales	**776**	**290**	**577**	**2,727**	**4,946**	**9,316**

*Elaboración propia con datos de los informes mensuales que FEPADE entrega al IFE.

Un dato que puede ser sorprendente de la FEPADE es un aumento constante en los ejercicios de la acción penal. Observando la gráfica siguiente, a partir del 2007 el cambio fue radical, pues en lo que va del 2012, el 70.7% de las averiguaciones previas procesadas se consignaron. Sin embargo, esos porcentajes requieren procesarlos en su real dimensión. Para saber con certeza la efectividad de FEPADE, se requiere eliminar de sus estadísticas los delitos comprendidos por alteración del padrón electoral. En el 2011 de 1,118 consignaciones hechas por la FEPADE 1,082 fueron por art. 411 del CPF, el resto fueron por otros delitos electorales. Ello no fue porque existe mayor eficiencia, si no porque la mayoría son por alteración de la credencial de elector y como lo indicamos antes, el acto delictivo está probado desde su origen.

GRÁFICA 11 • **Histórico de determinaciones**

Enero de 2006 al 31 de octubre de 2012



*Elaboración propia con datos de los informes mensuales que FEPADE entrega al IFE.

Al igual que el porcentaje de efectividad que pudimos observar respecto de las consignaciones, FEPADE como lo indica el cuadro siguiente, tiene una alta efectividad. Esto se debe por una parte a lo ya señalado y que se relaciona con las consignaciones que llevan a cabo por la comisión del delito consagrado en el art. 411 del CPF, y que como reiteramos nuevamente, la denuncia es prácticamente acompañada de las pruebas necesarias para la integración de la averiguación previa, las cuales son proporcionadas por el IFE; por otra parte, se debe también al cuidado extremo que se tiene en FEPADE respecto de los procedimientos judiciales. El marco institucional que creo a la FEPADE es muy claro al delimitar que tiene el carácter de fiscalía especializada, es decir, al ser una instancia únicamente creada para la materia penal electoral, busca que con la experiencia acumulada domine completamente la materia.

La FEPADE no es igual que otras dependencias de la PGR, y lo que es más, es bastante diferente por muchos motivos, entre ellos se encuentra el que los sujetos activos del delito electoral obedecen a otra lógica de la delincuencia tradicional, además de que en una delegación federal de la PGR, se reciben denuncias por innumerables delitos, lo que no permite que los ministerios públicos conozcan a plenitud todas las áreas del derecho penal federal.

CUADRO 4 • **Procesos judiciales de enero de 2006 al 31 de octubre de 2012**

Año	AP iniciadas	EAP	% de consignaciones	Condenatorias	Absolutorias	Total	% Eficacia
2006	1,179	92	7.8	65	0	65	100
2007	954	353	37.0	59	2	61	96.7
2008	637	716	112.4	140	11	151	92.7
2009	1,359	688	50.6	187	15	202	92.6
2010	1,094	861	78.7	199	13	212	93.9
2011	2,631	1,118	42.5	349	13	362	96.4
2012*	2,357	1,118	47.4	166	17	183	90.7
Total	**10,211**	**4,946**	**48.4**	**1,165**	**71**	**1,236**	**94.3**

*Elaboración propia con datos de los informes mensuales que FEPADE entrega al IFE. En el año 2008, se señala un 112.4% de consignaciones, ello se debe a que de los datos referidos, algunas denuncias se presentaron e integraron durante el 2007 y se consignaron en el 2008.

En síntesis claramente podemos observar que la FEPADE es una institución que no ha podido contribuir a la sanción de las acciones que dañan seriamente el voto libre y secreto. Sus condenas en más del 85% de los casos son por delitos relacionados por la alteración del padrón electoral y esta acción no tiene incidencia directa en el resultado de la elección. Quien falsifica una credencial para votar no es para sufragar dos veces, es para cometer actos delictivos o tener un documento ilegal con otra identidad. Las causas de la inoperatividad de FEPADE son por contar con un marco normativo disfuncional, insuficiente personal, falta de conciencia pública para denunciar y la poca preparación que tienen los agentes del ministerio público para investigar delitos electorales y sobre todo la complejidad de la acción. El comprar o coaccionar el voto se realiza en la total clandestinidad y comprobarlo llega ser una tarea muy complicada, sin embargo, un sistema eficiente debe saber cómo hacerlo para cumplir con su cometido institucional.

Conclusiones y propuestas

El resultado de las acciones de observación electoral realizadas por DECA Equipo Pueblo durante el proceso electoral del 2012 denotaron una clara dicotomía, por una parte el IFE cumplió con su misión en la organización del proceso y sobre todo durante la campaña electoral en donde casi la totalidad de casillas fueron abiertas cumpliendo las disposiciones legales y los funcionarios tuvieron un nivel de desempeño satisfactorio producto de una capacitación aceptable. Pero por el otro el IFE -en su papel de árbitro electoral- no pudo hacer nada para evitar los innumerables actos que se denunciaron por alterar el voto libre y secreto. En este mismo sentido el papel de la FEPADE fue prácticamente invisible y no se presentaron evidencias en donde se hubiera consignado a un número mínimo de personas por comprar o coaccionar el voto.

Para garantizar condiciones de equidad electoral y prevenir la utilización de recursos públicos para fines electorales, las acciones de blindaje electoral tuvieron una baja intensidad, se desarrollaron ya iniciado el proceso electoral y principalmente se enfocaron a informar a los servidores públicos sobre sus derechos políticos electorales y las responsabilidades en que incurren las personas que cometen delitos electorales. En materia de blindaje electoral para prevenir el uso de programas sociales para fines clientelares, las acciones realizadas fueron planeadas a destiempo, pobres y aisladas. En este tema se aprecia un marcado retroceso en comparación del año 2006. La estrategia de blindaje electoral que en años anteriores tuvo cierto impacto en la inhibición de la utilización de recursos públicos con fines proselitistas y/o partidistas, durante el actual proceso electoral se redujo a su mínima expresión, ello representa un retroceso importante que impacta directa y negativamente en la construcción de ciudadanía de amplios sectores de la población y la calidad de la democracia que estamos construyendo como país.

Como se pudo observar, los reportes hechos por las y los observadores electorales ciudadanos ponen en evidencia que en el presente proceso electoral 2011-2012, se recrudecieron las prácticas de compra, coacción de los votantes, no de manera exclusiva de un solo partido político. Según los reportes recibidos en el ejercicio de

observación electoral, el Partido Revolucionario Institucional, es el que más recurrió a las prácticas de compra y coacción del voto en el presente proceso electoral, así lo reflejan los testimonios que se incluyen en el presente Informe, particularmente en los estados de México, Veracruz y Coahuila.

Una vez más las personas con mayor precariedad económica fueron los destinatarios de éstas prácticas ilegales de los operadores y partidos políticos. Desafortunadamente configurar y comprobar una denuncia de este tipo, es un procedimiento sumamente complejo para la ciudadanía que desiste de hacerlo.

Como consecuencia de la reforma electoral 2007-2008, los recursos de los partidos políticos para realizar este tipo de prácticas se han incrementado, realizando ahora de manera más intensa campañas "terrestres" contratando para ello a un número importante de operadores políticos quienes operan particularmente en las zonas más marginadas en las que se implementan la mayor parte de los programas sociales. Lo anterior además de violar los derechos humanos de las personas afectadas, empaña la calidad del proceso electoral y por consiguiente sus resultados.

Las instituciones públicas responsables de impartir y administrar la justicia electoral en México, no han logrado posicionarse como un referente de confianza para la ciudadanía, quien las percibe sin fuerza para perseguir y castigar los delitos electorales. La FEPADE tuvo un papel marginal durante el proceso electoral y como se demostró en el texto, las actividades de prevención disminuyeron de manera preocupante, superior al 50% en relación al 2006.

Aunque amplios sectores de la población identifican que condicionar a los beneficiarios de los programas sociales para que voten a favor de algún partido político y/o candidato, es un delito, siguen sin saber cómo ni dónde denunciarlo, lo que sumando a la desconfianza en las instituciones electorales, pasan a formar parte del anecdotario social.

Un número importante de ciudadanos(as) siguen considerando que el voto no es secreto en nuestro país. Ello reviste una preocupación particular, el no garantizar la secrecía del voto implica que estos sectores pueden ser presionados para votar por un partido político, ello en contra de su voluntad y de esta manera las presiones a los electores tienen resultados efectivos y se mantienen como parte de los recursos que emplean los partidos políticos para obtener mayor votación.

En este proceso electoral se incrementó de manera significativa el número de observadores electorales participantes, sin embargo, también enfrentaron mayores dificultades para realizar sus tareas, ya que algunos de ellos fueron impedidos por los

funcionarios de casilla o representantes de partido, de observar las diferentes etapas de la jornada electoral, particularmente en el cierre y cómputo de votos.

Una de las limitaciones de la observación electoral consiste en que son ciudadanos voluntarios, motivados a contribuir a que el proceso electoral se desarrolle apegado a la legalidad, aunque en ocasiones no tienen los elementos para documentar las irregularidades electorales tal y como lo establece la norma jurídica.

A través de las acciones de observación realizadas en el marco de este Proyecto, constatamos la importancia de iniciar el monitoreo de las acciones previas a la jornada electoral: actos de campaña, utilización de recursos públicos, estrategias de blindaje electoral, entre otras. Lo cual sería conveniente acompañar con una campaña de información, sensibilización y capacitación sobre los derechos ciudadanos, delitos electorales, procedimientos de administración de justicia, entre otros. Es importante señalar que la observación electoral tiene un doble efecto: sensibiliza y capacita a los ciudadanos; además de que aporta a la construcción de ciudadanía y contribuye a inhibir prácticas irregulares por parte de los actores políticos y sociales involucrados.

En el análisis de la calidad del proceso, el eje de la discusión no debe ser el porcentaje de la compra y coacción del voto, el acarreo, el proselitismo electoral el día de la Jornada, pues probar su peso electoral o el número de electores manipulados es prácticamente imposible. Por ello, el punto debe ser que tales prácticas no tendrían que presentarse y en identificar las propuestas para evitar que se sigan manifestando.

Finalmente reiteramos las propuestas hechas en procesos electorales anteriores y que consideramos no han sido atendidas:

- Fortalecer las disposiciones de blindaje electoral, como son las acciones de capacitación y la construcción de indicadores para determinar el nivel de conocimiento que tienen los servidores públicos sobre los derechos políticos electorales. Es muy importante integrar a los mecanismos de evaluación (Índices de Blindaje Electoral), acciones más descriptivas que proporcionen mayor objetividad de las actividades realizadas y que se apliquen en el ámbito nacional y local;
- La utilización de recursos públicos para fines electorales está sancionado en las normas penales y en las administrativas. En materia administrativa todavía son ambiguos los mecanismos de sanción, a la fecha no se sabe si alguna vez la Secretaría de la Función Pública ha sancionado a un servidores público;
- El trabajo para generar una cultura de no utilización de recursos públicos para fines electorales debe ser permanente. Si se inicia en las Entidades Federativas, se podría construir un andamiaje piramidal de los estados a la Federación;

- Considerar las prácticas de compra y coacción del voto, como causales de nulidad de la elección de que se trate;
- Fomentar la contraloría social efectiva de los programas sociales;
- Que el IFE -con antelación al proceso electoral- desarrolle campañas para prevenir la compra y coacción del voto;
- Sancionar electoralmente, mediante una multa, al partido político y pérdida del registro del candidato, que identifique con su partido y/o campaña los programas o recursos públicos;
- Es fundamental desarrollar mecanismos más eficientes para evitar los gastos excesivos en las campañas electorales y documentar todos los gastos que realizan los partidos políticos de manera integral;
- Para modificar el esquema actual que utilizan los partidos políticos en sus actividades de proselitismo político, una de mayores condiciones democráticas, sería fundamental prohibir el regalo de promocionales que pueden vulnerar la libertad de conciencia. Por lo anterior se propone que para las campañas se prohíba el regalo de despensas, materiales de construcción, enseres de primera necesidad y de cuantía alta como son USB o electrodomésticos;
- Es prioritario reformar el Código Penal Federal en lo que respecta a los delitos electorales para actualizarlo a las condiciones de la competencia política y que permite a la FEPADE sancionar las conductas que alteren de manera grave las condiciones de la competencia política.

Bibliografía
Hemerografía

- *Aparicio, Ricardo (2002)* **"La Magnitud de la Manipulación del Voto en las Elecciones Federales del Año 2000."** *Perfiles Latinoamericanos 20: 79–100.*
- *Auyero, Javier (1999)* **"From the Client's Point(s) of View. How do Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism."** *Theory and Society 28: 297–334.*
- *Auyero, Javier (2002)* **"Clientelismo Político En Argentina: Doble Vida y Negación Colectiva."** *Perfiles Latinoamericanos 20: 33–52.*
- *Boneo, Horacio (2012).* **"Observación Electoral"** *(documento en línea). Página Web del Observatorio Electoral Latinoamericano. Disponible en: http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=4*
- *Boneo, Horacio.* **"Observación internacional de elecciones"** *[documento en línea]. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. ed.cr , 17 de agosto de 2012, Dirección URL:http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/observacion%20internacional%20de%20el.htm, [consulta: 17 de agosto de 2012]*
- *Carrillo Poblano, Manuel (2003).* **"El Instituto Federal Electoral Fomenta la Observación Electoral Profesional e Independiente"***, en Revista Derecho y Cultura, num. 11-12, septiembre-diciembre pp.61-68 (documento en línea). Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/11/eyr/eyr8.pdf*
- *Cazorla, José (1992)* **"Del Clientelismo Tradicional al Clientelismo de Partido: Evolución y Características."** *Working Paper 55, Universidad de Granada, Barcelona.*
- *Confederación Parlamentaría de las Américas. "***Guía del Observador Electoral***". (documento en línea). Disponible en http://www.copa.qc.ca/esp/misiones/MOE/GUIDE-MOE-e.pdf*
- *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE)*
- *Confederación Parlamentaría de las Américas.* **"Guía del Observador Electoral"***. [documento en línea]. Copa.qc.ca, 15 de agosto de 2012, Dirección URL: http://www.copa.qc.ca/esp/misiones/MOE/GUIDE-MOE-e.pdf, [consulta, 15 de agosto de 2012]*
- *Corneluis, Wayne (2002)* **"La Eficacia de la Compra y Coacción del Voto en las Elecciones Mexicanas."** *Perfiles Latinoamericanos 20: 11–32.*

- *Cox, Gary y Theis, Michael (2000)* **"How Much Does Money Matter?** *'Buying' Votes in Japan, 1967-1990." Comparative Political Studies 33 (1): 37–57.*
- *Díaz-Santana, Héctor y Hernández–Corronchano, David (Coords.) (2001) "***Estudio sobre la Participación Ciudadana y las Condiciones el Voto Libre y Secreto en las Elecciones Federales del Año 2000".** *México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica en México.*
- *Díaz-Santana, Héctor (2002)* **"El Ejercicio de las Instituciones Electorales en la Manipulación del Voto en México"** *Perfiles Latinoamericanos 20: 101–29.*
- *Díaz-Santana, Héctor (2005)* **"Clientelismo Político y Manipulación del Voto: Presencia y Transformación en el Siglo XXI en América Latina",** *Participación Ciudadana, República Dominicana, 2005.*
- *Díaz Santana, Héctor y H. Corrochano, David, "***Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral y la alternancia del 2000"***, en América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Salamanca, España, 2001, p. 134.*
- *Fox, Jonathan (1994)* **"The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico."** *World Politics 46: 151–84.*
- *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Code de conduite, Observation électorale éthique et professionnelle.*
- *Kornblith, Miriam (2002)* **"The Politics of Vote Buying in Venezuela."** *Paper preparado para Conference Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying. Massachusetts Institute for Technology, Center for International Studies, Cambridge, Massachusetts.*
- Lehoucq, Fabrice y Molina, Ivan (1999) **"Political Competition and Electoral Fraud: A Latin American Case Study."** Journal of Interdisciplinary History 30 (2): 199–234.
- Lehoucq, Fabrice e Ivan Molina (2002). Stuffing the Ballot Box: "**Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica"**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medina, Luis y Stokes, Susan (2000) **"Clientelism as Political Monopoly."** Paper preparado para Public Choice Society Meeting, San Antonio, Texas.
- Nolhen, Dieter (2007) **Tratado de Derecho electoral.** México: Fondo de Cultura Económica.
- ONU (2005). "**Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones"**. Nueva York, E.U.

- Pérez, Germán (2003) "**La Compra y Coacción del Voto (Primera parte)"** FEPADE Difunde 2: 19–26.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor (comps), "**Memoria histórica de la transición democrática en México 1977-2007"**. Documentos básicos para entender el cambio político, Tomo III, Porrúa, UNAM, Cámara de Diputados, Senado de la República, México, 2009, pp. 35 a 70, y 105 a 116.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, México 2006. "**Las elecciones que dividieron al país".** Porrúa, UNAM, México, 2007, pp. 79 a 85.
- PNUD (2007a) "**Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales**." México: PNUD-México.
- PNUD (2007b) "**Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales"**. México: PNUD-México.
- Nohlen, Dieter (2007). "**Tratado de Derecho electoral"**. México: Fondo de Cultura Económica. p. 100.
- Nohlen, Dieter. "**Sistemas electorales y partidos políticos"**, 3ª ed., FCE, México, 2004.
- PNUD, Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP, 2006).
- PNUD. Programas sociales y elecciones: "**Blindaje Electoral, cultura política y condicionamiento del voto"**, PNUD, México, 2006.
- Olvera, Alberto J., **"Participación ciudadano y protección de los programas sociales en México"**, Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina, David Gómez Álvarez (coord.), PNUD, México, 2009.
- Olvera RIVERA, Alberto j., **"La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana"**, Cuadernos sobre rendición de cuentas, no. 2, diciembre de 2009.
- Peters, B. Guy, "**La política de la burocracia"**, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Administración Pública A.C., México, 1999.
- Raphael de la Madrid, Ricardo, **"Educación cívica para el blindaje de los derechos políticos de los beneficiarios de los programas sociales"**, Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina, David Gómez Álvarez (coord.), PNUD, México, 2009.
- Romero, Acosta y Castañeda, Jorge. (1997) "**La Observación de las Elecciones"**. México: Editorial Porrúa p. XVI-XVII

- Rouquie, Alain, **"El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias"** en Guy Hermet y otros, ¿Para qué sirven las elecciones?, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Schedler, Andreas (2002a) "**Elections without Democracy: The Menu of Manipulation."** Journal of Democracy 13 (2): 36–50.
- Schedler, Andreas (2002b) **"My Vote?: Not for Sale. How Mexican Citizens View Electoral Clientelism"** Paper prepared Conference Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying. Massachusetts Institute for Technology, Center for International Studies, Cambridge, Massachusetts.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, "**Guía de las Responsabilidades Administrativas y Elecciones"**, SFP, México, 2008.
- Sedesol Programa de Blindaje Electoral, 2012. (documento en línea). Disponible en: www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Blindaje_Electoral
- Shefter, Martin (1977) **"Party and Patronage:** Germany, England and Italy." Politics and Society 7 (4): 403–52.
- Simpser, Alberto (2004) **"Making Votes Not Count: Accountability, Expectations, and the Strategy of Electoral Corruption"**. Working Paper, Stanford University.
- Romero, Acosta y Castañeda, Jorge. (1997) **La Observación de las Elecciones**. Editorial Porrúa
- Proceso, "PAN y PRD piden a la Fepade investigar bodega gubernamental con despensas del PRI", [en línea], México, Proceso.com.mx, 18 de junio de 2012, Dirección URL: http://www.proceso.com.mx/?p=311349, [consulta: 18 de junio de 2012].
- Adriana Varillas "Denuncia ente la Fepade a gobernador de Quintana Roo", [en línea], México, El Universal. com.mx, 29 de junio de 2012, Dirección URL: http://www.eluniversal.com.mx/notas/856490.html, [consulta:29 de junio de 2012].

Anexos

Ejerciendo nuestro derecho
OBSERVADOR ELECTORAL
PARTICIPACIÓN TRANSPARENTE
Buscar
¿QUIÉNES SOMOS?
OSCs COLABORADORAS
TRANSPARENCIA
ABC DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
ACCIONES DE PREVENCIÓN PARA LA NO UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN ELECCIONES
DELITOS ELECTORALES
NOTICIAS
EL ABC DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
Antecedentes
Derechos y libertades particulares que tutela observación electoral
Objetivos de la observación electoral
Legitimidad vs. inhibir irregularidades
Etapas de la observación
Objetivos del observador
Requisitos formales
Tipos de observación
Valores del observador
Conductas a observar
Actividades a desarrollar
Capacitación y organización para la observación
Conclusiones
SÚMATE
como observador electoral de Equipo Pueblo
JORNADA ELECTORAL
Instituciones Internacionales de Observación Electoral
Legislaciones Electorales Federales
Bibliografía en materia electoral
INSTITUCIONES ELECTORALES | CONTACTO
Equipo Pueblo
facebook
twitter
©2012 Observador Electoral. Todos los derechos reservados

Ejerciendo nuestro derecho
OBSERVADOR ELECTORAL
PARTICIPACIÓN TRANSPARENTE
Buscar
¿QUIÉNES SOMOS?
OSCs COLABORADORAS
TRANSPARENCIA
ABC DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
ACCIONES DE PREVENCIÓN PARA LA NO UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN ELECCIONES
DELITOS ELECTORALES
NOTICIAS
IRREGULARIDADES ELECTORALES
TIPOS DE DELITO ELECTORAL
REPORTA IRREGULARIDADES ELECTORALES
Instrucciones: Llena los recuadros con la información solicitada. Los campos marcados con * son opcionales.
Datos del observante
*Nombre:
*E-mail:
Edad:
Selecciona...
Ocupación:
Escolaridad:
Tipo de irregularidad:
Selecciona...
Hechos que desea reportar
¿Donde ocurrieron los hechos? Menciona el lugar específico.
Estado:
Selecciona...
Municipio:
Selecciona...
*Ciudad:
Fecha:
Hora:
00:00:00
Nombre (de ser posible) y número de personas que intervinieron en los hechos:
Narración de los hechos:
*Sube tu foto o video del reporte (opcional):
Sin Foto y Video
Registrar Irregularidad
SÚMATE
como observador electoral de Equipo Pueblo
JORNADA ELECTORAL
Instituciones Internacionales de Observación Electoral
Legislaciones Electorales Federales
Bibliografía en materia electoral

Ejerciendo nuestro derecho
OBSERVADOR ELECTORAL
PARTICIPACIÓN TRANSPARENTE
Buscar
¿QUIÉNES SOMOS?
OSCs COLABORADORAS
TRANSPARENCIA
ABC DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
ACCIONES DE PREVENCIÓN PARA LA NO UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN ELECCIONES
DELITOS ELECTORALES
NOTICIAS
INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Organización de los Estados Americanos-Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (OEA-DECO)
ACE Project Red de Conocimientos Electorales
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) - Estatutos en español
Observatorio Electoral Latinoamericano
Misión de Observación Electoral (MOE)
Comisión Europea Observación Electoral
The Carter Center
SÚMATE
como observador electoral de Equipo Pueblo
JORNADA ELECTORAL
Instituciones Internacionales de Observación Electoral
Legislaciones Electorales Federales
Bibliografía en materia electoral
INSTITUCIONES ELECTORALES | CONTACTO
Equipo Pueblo
facebook
twitter
©2012 Observador Electoral. Todos los derechos reservados

DECA Equipo Pueblo A.C.

PARTICIPACIÓN TRANSPARENTE