



MEXICO

INFORME FINAL - Elecciones Generales 1 Julio 2012

EU election Expert Mission Mexico

Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad de los analistas de la Misión de Expertos Electorales y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Unión Europea

SUMARIO EJECUTIVO

- El resultado final provisional, anunciado el día 8 de julio por el IFE confirma la victoria en la elección presidencial del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, y no modifica significativamente ni los datos del conteo rápido del IFE, anunciados en la noche electoral, ni los datos provisionales del Programa de Resultados Electorales Preliminares. Representantes de la coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano denunciaron que el proceso estuvo marcado por la inequidad, debida a la compra masiva de votos y al sesgo de los medios a favor del candidato ganador, y presentaron una impugnación del resultado electoral presidencial en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- El marco legal de México para la celebración de elecciones es altamente especializado y detallado, y prevé instituciones electorales sólidas tanto a nivel federal como local. Las reformas electorales introducidas en el 2007 y 2008 han mejorado el marco legal significativamente y han contribuido a reforzar unas condiciones igualitarias para todos los partidos políticos y la transparencia del proceso electoral.
- Las elecciones representaron un desafío técnico para el Instituto Federal Electoral (IFE), dado que la mayoría de las reformas electorales tuvieron que estar plenamente operativas e implementadas. Además, las muchas elecciones concurrentes, la renovación de 23 millones de credenciales de votación caducadas en los últimos tres años, el más alto registro histórico de ciudadanos mexicanos con derecho a votar y la complejidad del recuento de la boleta presidencial fueron desafíos adicionales que el IFE manejó de forma eficiente.
- La violencia asociada al crimen organizado que afecta a algunas áreas del país no ha tenido un impacto negativo en la organización y en la logística de la elección. No se registraron incidentes graves durante la jornada electoral que pudieran ser claramente asociados a las elecciones.
- La normativa que prohíbe que los partidos contraten directamente la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación privados se corresponde con prácticas internacionales y ha mejorado la igualdad de oportunidades. Una de sus consecuencias negativas ha sido, sin embargo, que ha limitado gran parte de la comunicación política en campaña a pequeñas píldoras de 30 segundos de escaso valor informativo.
- El monitoreo de medios realizado por la UNAM para el IFE responde a lo previsto por la ley y al encargo de la administración electoral, pero tres de sus características lo apartan de la práctica de monitoreo de medios habitual en misiones de observación e impiden que responda a interrogantes relevantes. Estas tres características son que sólo se analicen los noticieros, que no se contemplen las menciones a cargos públicos electos y que sólo se codifique el tono de las menciones explícitamente valorativas. Organizaciones de la sociedad civil con interés y competencia en el análisis de contenido podrían realizar también monitoreos de los medios, incluso en períodos no electorales, utilizando, en condiciones pactadas, la base de datos de medios que ha construido el IFE.

- La suspensión de propaganda de cualquiera de los tres niveles de gobierno durante la campaña electoral y el nuevo mandato legal de organizar dos debates son otros de los avances positivos en la regulación de medios. Problemas estructurales de los medios, particularmente la falta de seguridad y la concentración del sector audiovisual, sólo pueden ser abordados parcialmente por el IFE, que carece de instrumentos suficientes y del mandato legal para atajarlos.

I. INTRODUCCIÓN

México celebró el 1 de julio de 2012 elecciones federales y locales. Además de la elección presidencial, se celebraron comicios para elegir a 500 miembros de la Cámara de Diputados, 128 senadores, seis gobernadores, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, 579 congresistas estatales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales.

Las coaliciones Movimiento Progresista (PRD, PT y MC) y Compromiso por México (PRI y PVEM) y dos partidos políticos (el Partido de Acción Nacional y el Partido Nueva Alianza) presentaron sendos candidatos presidenciales, entre ellos una mujer. La campaña electoral para la presidencia duró 90 días.

En total estaban convocados a votar 79.454.802 ciudadanos incluidos en el censo electoral. En 15 de los Estados de México y en el Distrito Federal se celebraron elecciones locales al mismo tiempo que las federales. Ciudadanos elegidos por sorteo instalaron y gestionaron 143.437 casillas electorales a nivel nacional. Hubo representantes de los partidos en la mayoría de las mismas.

Un número de 31.401 ciudadanos mexicanos se registraron como observadores nacionales, mientras que 510 visitantes extranjeros representaron a la observación internacional. Se habilitó el voto postal para las elecciones presidenciales y el gobierno del Distrito Federal para los mexicanos residentes en el extranjero que estuviesen en posesión de una credencial del Instituto Federal Electoral (IFE).

La jornada electoral transcurrió, en términos generales, en calma. Sin embargo, se dieron incidentes violentos como el asesinato de un agente del PRD del Instituto Electoral Estatal de Guanajuato, así como el de dos personas en Ozuluama, en el Estado de Veracruz. No se pudo establecer un vínculo inequívoco entre ninguno de los dos incidentes y el proceso electoral.

Los votantes registrados que no pudieron ejercer su voto en su lugar de residencia tuvieron la oportunidad de hacerlo en casillas especiales habilitadas en todo el país, pero en algunas de éstas no había un número suficiente de boletas para todos los votantes que se presentaron.

Los resultados del conteo preliminar se anunciaron de manera oportuna. El recuento inicial de boletas se efectuó dentro del plazo legal de tres días en los 300 distritos del país.

De acuerdo con una decisión tomada por el IFE, se recontó en torno al 54,5% de las boletas presidenciales a nivel distrital. La tabulación oficial de los resultados a nivel distrital confirmó el conteo rápido y los resultados preliminares del IFE.

El IFE divulgó los resultados provisionales oficiales el día 8 de julio. A partir de esa fecha, los partidos políticos dispusieron de un plazo de cuatro días para impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) los resultados. A más tardar, el TEPJF declarará los resultados definitivos el día 6 de septiembre.

II. MARCO LEGAL

El marco legal de México para la celebración de elecciones es altamente especializado y detallado, y prevé instituciones electorales sólidas tanto a nivel federal como local. El diseño electoral institucional incluye un sistema para la resolución de quejas y reclamaciones que permite verificar la legalidad y la constitucionalidad de las resoluciones electorales. Una subyacente falta de confianza de los votantes y los partidos políticos hacia los procesos electorales que tiene raíces históricas explica la actual complejidad del marco legal. A nivel regional, 31 Estados tienen sus propias constituciones y leyes electorales. El Distrito Federal cuenta, a su vez, con su Estatuto de Gobierno y leyes propias, lo que añade una capa más de complejidad al entorno legal.

Después de las disputadas elecciones generales de 2006 se introdujeron varias reformas legales. La Constitución Política de los Estados Unidos de México (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se reformaron en 2007 y 2008, respectivamente¹. En junio de 2011 se volvió a reformar la Constitución para que recogiese los avances en la protección de los derechos humanos con la adopción clara del principio pro persona.

Las reformas electorales han mejorado el marco legal significativamente y han contribuido a reforzar unas condiciones igualitarias para todos los partidos políticos y la transparencia del proceso electoral.

La reforma electoral más relevante fue la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en televisión y radio. Además, las reformas proporcionaron al IFE un instrumento para actuar de manera expeditiva contra la violación de las normas relativas a la propaganda de partidos en televisión y radio, y establecer el Comité de Radio y TV.

Como resultado de las reformas, un nuevo capítulo del COFIPE² establece varios procedimientos específicos para actuar contra la vulneración de normas electorales de la Constitución y del propio COFIPE, en materias como los medios de comunicación, y la financiación y gasto de los partidos. Se introdujeron también nuevos criterios para el recuento de actas electorales al final de la tabulación, ampliando la lista de causales por

¹ El marco legal incluye la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación, además de reglamentos y acuerdos tomados por el IFE.

² COFIPE, capítulo 7.

las cuales los partidos políticos pueden reclamar correcciones de inconsistencias e irregularidades detectadas en las actas.

En cuanto al registro de votantes, que es también responsabilidad del IFE, se añadió un plazo para la comunicación del cambio de residencia y una actualización permanente del Registro, junto a un período de validez de 10 años de la credencial para votar, que añadió confiabilidad y seguridad al padrón electoral y a las listas nominales.

Algunas de las reformas legales coincidieron con recomendaciones de la MOE UE 2006. Tal fue el caso de la posibilidad de recontar boletas, la renovación escalonada de los consejeros generales del IFE y la reducción del período de campaña electoral.

Cuatro instituciones electorales tienen obligaciones en el proceso electoral en México. Al IFE le corresponden responsabilidades administrativas y la resolución de algunos tipos de recursos; las competencias judiciales corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); por último, la responsabilidad de la solución de disputas electorales corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), una institución dependiente de la Procuraduría General de la República, pero con autonomía técnica.

Otras leyes que engloban el marco legal mexicano son la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reformada en 2008, y el Código Penal, que contiene un capítulo sobre delitos electorales de carácter penal.

En el futuro próximo existe la posibilidad de que nuevas reformas constitucionales entren en vigor. El Congreso de la Unión ha aprobado reformas que están pendientes de discusión y aprobación por cuatro congresos estatales para que tengan validez. Se plantea la consulta popular como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, exceptuando áreas como la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. Además, los artículos 35 y 116 de la Constitución introducirán la posibilidad de presentar candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.

III. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Un entorno político caracterizado por acusaciones de compra masiva de votos, la supuesta financiación ilegal de los partidos y la denuncia de un estrecho vínculo entre Televisa y el candidato presidencial del PRI, fue el telón de fondo sobre el cual el IFE tuvo que organizar las elecciones.

Desde un punto de vista técnico, las elecciones representaron un desafío para el IFE, dado que la mayoría de las reformas electorales de 2007 y 2008 tuvieron que estar plenamente operativas e implementadas³. Las reformas introdujeron cambios profundos

³ Las elecciones intermedias de 2010 ya habían puesto a prueba las reformas previamente, aunque a

con respecto a la forma en que los partidos hacen campaña en los medios. Además, se estableció un régimen sancionador electoral y se dispusieron instrumentos para que el IFE actuara de forma expeditiva en caso de infracciones electorales. Esta nueva función de arbitraje ha absorbido mucha energía del IFE en las elecciones de 2012 y ha creado a veces fricciones entre los interlocutores de la reglamentación electoral.

Las muchas elecciones concurrentes, la renovación de 23 millones de credenciales de votación caducadas en los últimos tres años, el más alto registro histórico de ciudadanos mexicanos con derecho a votar y la complejidad del recuento de la boleta presidencial han supuesto desafíos adicionales de las elecciones de 2012.

A. El IFE como institución

El IFE es una autoridad electoral independiente, permanente y pública, que tiene el mandato de organizar las elecciones federales, generar el registro de votantes y resolver quejas de carácter electoral, entre otras responsabilidades, para las que cuenta con un grupo experimentado de profesionales.

Los partidos políticos están representados en el Consejo General del IFE, supervisando todas las etapas del proceso electoral, así como el registro de votantes, lo que permite un elevado grado de transparencia del proceso.

El IFE cuenta con una importante partida presupuestaria para financiarse, lo que le permite afrontar sus obligaciones e implementar las operaciones logísticas necesarias de manera oportuna y eficiente⁴. No obstante, la confianza pública en una implementación imparcial de las elecciones por parte del IFE, en especial por lo que respecta al recuento de votos, se debilitó tras las elecciones de 2006⁵. En las elecciones de 2012, el IFE se esforzó en comunicar al electorado el funcionamiento de su conteo rápido y el Programa de Resultados Electorales Preliminares, poniendo especial énfasis en que el resultado oficial final de las elecciones le corresponde proclamarlo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La elección de tres consejeros generales del IFE en 2011 dio lugar a un proceso prolongado y politizado. La Cámara de Diputados no pudo llegar a un acuerdo en cuanto a la elección de candidatos antes del 7 de octubre de 2011, día en que empezaba el proceso electoral de 2012. Esta omisión legislativa se vio como una muestra de la falta de responsabilidad de los políticos del Congreso y debilitó al IFE como institución, afectando a su credibilidad. Para evitar futuras resistencias a la elección de consejeros generales, la selección podría hacerse en virtud de un proceso progresivamente despolitizado.

De acuerdo con funcionarios del IFE, la violencia asociada al crimen organizado que afecta a algunas áreas del país no ha tenido un impacto negativo en la organización y la logística de la elección. El IFE ha tomado medidas en las zonas con mayores problemas

menor escala.

⁴ El coste de cada votante registrado en 2012 fue de 85 pesos (unos 5 euros). Los costes se han reducido en los últimos años: en 2000, según el IFE, se gastaron 144,5 pesos (en torno a 8,8 euros) por votante.

⁵ Para más detalles, véase el Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, México 2006.

de seguridad del país, como la de no seguir con la capacitación de los miembros de casilla después de la caída de la tarde o contratar a mujeres adultas de mediana edad para dirigirla, ya que suelen ser más respetadas que los hombres o las mujeres de otras edades.

Durante la jornada electoral no se registraron incidentes de importancia que estuviesen claramente vinculados al proceso electoral. No obstante, los grupos de observación nacional evitaron enviar observadores a zonas consideradas como peligrosas (como los Estados de Tamaulipas y Guerrero).

Como consecuencia de la organización política de carácter federal del país, las elecciones federales y locales concurrentes en 15 Estados da lugar a una duplicación de casillas electorales en cada centro de votación afectado. Tanto el IFE como los institutos electorales estatales (IEEs) desean mantener el control de los procesos que son de su competencia. En las elecciones de 2012, sólo en el Estado de Colima el IFE y el IEE acordaron cooperar estrechamente y usar conjuntamente una sola casilla para las dos elecciones. En el resto de los Estados, la casilla doble ocasionó la duplicidad de miembros de mesa de votación y de representantes de los partidos. Cada votante tuvo que votar en dos casillas distintas. Un debate entre administraciones electorales sobre las formas de mejorar la cooperación podría ser beneficioso para el proceso electoral en el futuro.

B. Compra y coacción de voto

Para abordar las acusaciones de compra masiva de votos durante la campaña electoral, el IFE aprobó unánimemente medidas para difundir mensajes a fin de prevenir e inhibir la compra de votos. Además, el IFE informó públicamente a los votantes sobre la naturaleza delictiva de tales actividades y sobre el derecho a presentar quejas a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE)⁶. El IFE y la FEPADE recibieron varias denuncias de supuestas prácticas generalizadas de compra de votos por parte de los partidos políticos.

Según una de las denuncias que tuvo mayor difusión en los medios de comunicación, el PRI entregó tarjetas monedero a cientos de electores para que, a cambio de su voto, estos las canjeasen en tiendas de la cadena Soriana. En este caso el IFE decidió no dictar medidas cautelares para congelar las cuentas bancarias a través de las cuales el PRI estaría supuestamente haciendo pagos a sus operadores para comprar votos, fundamentando su decisión en la falta de pruebas. La MEE comparte la opinión de algunos analistas y observadores que consideraron la aparente falta de actuación del IFE como abiertamente conservadora y como una oportunidad perdida para emitir una señal de desaprobación hacia ese tipo de prácticas.

Los acontecimientos post-electorales, llenos de acusaciones sobre la inequidad de las elecciones, supuestamente debida a la compra y coerción del voto, han puesto de manifiesto los pobres logros del IFE a este respecto. El Código Penal mexicano penaliza la compra de votos con multas y penas de prisión⁷. Además, se pueden aplicar a los infractores medidas sancionadoras como la inhabilitación y la destitución del cargo. Las

⁶ Acuerdo del IFE de 21 de junio de 2012.

⁷ La compra de votos y la coerción a los votantes son delitos electorales (Código Penal, artículos 403 a 413).

medidas legales que actúan como elementos disuasorios existen y podrían ser aplicadas de manera más enérgica y sistemática por las autoridades competentes, la Procuraduría General de la República y, más concretamente, la FEPADE.

C. Las casillas especiales

El sistema electoral mexicano es inclusivo y permite votar en casillas especiales ubicadas por todo el país a quienes se encuentran fuera de la circunscripción en la que están registrados. El voto en todas las elecciones (federales y estatales) depende de la proximidad geográfica entre la circunscripción en que se encuentre el votante desplazado y su circunscripción electoral de origen. Esta positiva medida de concesión del derecho a voto ha sido fuente de frustración en muchas elecciones en las que los votantes protestaron contra la sistemática falta de boletas y el reducido número de casillas disponibles en la jornada electoral. Dado que esta es una dificultad recurrente, se debería buscar una solución logística factible y segura, con la contribución de los partidos políticos y la sociedad civil, para garantizar simultáneamente el mayor número de electores con derecho a voto y las garantías legales contra el voto doble y el fraude. Se debería aumentar el número de casillas especiales en áreas en las que las autoridades electorales locales prevean un incremento de la demanda.

El COFIPE otorga a los miembros de casillas el mandato de instalar las casillas a las 8 de la mañana. No se fija una hora para el comienzo de la votación en el país. En consecuencia, la duración de la votación puede diferir considerablemente de unas casillas a otras. Con el sistema de doble casilla, a veces diferentes mesas de votación de un mismo recinto electoral abren a horas distintas. Para garantizar a los votantes un inicio de votación puntual, sería recomendable fijar una hora de apertura para que ésta se iniciase simultáneamente en todas las casillas.

D. Voto postal

Por segunda vez en elecciones presidenciales, en 2012 los mexicanos residentes en el extranjero pudieron ejercer su derecho a voto en la elección presidencial. El IFE recibió 40.714 votos válidos por correo, la mayoría de ellos de residentes en Estados Unidos. El IFE facilitó las solicitudes de votos desde el extranjero, ampliando solamente para este tipo de votación en ausencia la validez de la credencial de votación 003. Los votos postales se contaron el 1 de julio. Además de votar en la elección presidencial, los votantes registrados del Distrito Federal (DF) lo hicieron en la elección de jefe de Gobierno del DF por voto postal y a través de Internet. Participaron en esta modalidad de voto un total de 7.915 votantes, de un total estimado de 900.000 mexicanos del DF residentes en el extranjero⁸.

Quienes critican el voto en ausencia apuntan a su elevado coste. Además, se considera el engorroso proceso de registro como la principal razón del insignificante número de solicitudes. Los mexicanos que residen en el extranjero deben estar en posesión de una credencial del IFE que tan sólo se puede obtener en persona en México. Se estima que hay unos 20 millones de emigrantes mexicanos, la mayoría de ellos en EEUU. A pesar de un incremento del 23% en la participación de mexicanos residentes en el extranjero con respecto a las elecciones de 2006, este crecimiento es insignificante si se compara

⁸ Datos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal.

con el esfuerzo económico y el enorme tamaño de la comunidad mexicana en la diáspora.

E. Tabulación final de los resultados y recuentos distritales

Una novedad en esta elección, debida a las reformas legales de 2007-2008, ha sido la posibilidad de realizar recuentos de boletas a nivel distrital en caso de que la diferencia entre los dos candidatos en cabeza en una de las elecciones sea igual o menor a un 1%, y si la solicita el candidato clasificado en segundo lugar⁹. En las elecciones de 2006, los criterios legales para los recuentos electorales eran más limitados. El COFIPE también permite la revisión de las boletas si las actas presentan errores aritméticos, si el número de los votos nulos es superior a la diferencia entre los dos candidatos en cabeza y si un candidato obtiene el 100% de los votos. En las elecciones intermedias de 2009, se revisaron aproximadamente el 35% de las papeletas a nivel distrital. Para las elecciones generales de 2012 este porcentaje se incrementó hasta el 54,5% para la elección presidencial.

La tabulación oficial del IFE a nivel distrital fue bien realizada por los funcionarios de ese nivel y seguida de cerca por los representantes de los partidos políticos. Se cumplieron los plazos legales y los resultados no difirieron sustancialmente de los resultados preliminares del PREP ni del conteo rápido del IFE. Los resultados se entregaron al Consejo General del IFE el 8 de julio de 2012. Se puede presentar recurso ante el TEPJF contra los resultados electorales en un plazo de 4 días por medio de un juicio de inconformidad con las elecciones federales, solicitando la anulación de votaciones o elecciones. El PRD impugnó los resultados electorales presidenciales. Las decisiones que toma el TEPJF sobre los recursos y impugnaciones son inapelables.

IV. REGISTRO DE CANDIDATOS

El procedimiento para el registro de candidatos, que se realizó del 15 al 22 de marzo de 2012, puso de manifiesto la imposibilidad legal de registrarse como candidato independiente a las elecciones. El IFE recibió un total de 58 solicitudes de registro de candidatos independientes. Esta limitación injustificable al derecho de los ciudadanos de participar independientemente fue señalada por la MOE en 2006. En un avance positivo para consolidar el derecho político a la participación, el Congreso de la Unión aprobó recientemente reformas políticas¹⁰ que permitirán a candidatos sin partido presentarse en las elecciones federales intermedias de 2015.

Las reformas realizadas al COFIPE en 2008 establecieron un mínimo de un 40% de candidatos del mismo sexo en la elaboración de las listas. Algunos partidos políticos han intentado burlar este requisito incluyendo en sus listas a mujeres candidatas, conocidas como *juanitas*, con el objetivo de que, al ser elegidas, renunciasen a favor de un candidato de sexo masculino. Esta práctica fue justamente corregida por una decisión de 2011 del TEPJF, que se comenzó a aplicar en las elecciones de 2012. La decisión del TEPJF requiere que de la totalidad de diputados o senadores que un partido proponga

⁹ COFIPE, artículo 295, 2 y 3.

¹⁰ Las nuevas reformas todavía necesitaban de la aprobación de al menos cuatro Estados para ser validadas a nivel federal, a la fecha de cierre de este informe.

para la elección el 40% sea del mismo género y que, dentro de ese 40%, no sea válido que sólo la mujer, en su condición de candidata, acate la cuota de género. Los suplentes de mujeres deberán ser, además, otras mujeres.

La organización Comité Conciudadano (CC) reveló que aproximadamente el 10% de las 6.436 candidatas registradas para la elección nacional del Congreso bicameral fueron reemplazadas durante la campaña, ya sea por los partidos políticos o a causa de una decisión tomada por las autoridades electorales. De acuerdo a CC, esta práctica llevó a la violación de derechos políticos, pues algunos reemplazos se contradecían con las elecciones internas de los partidos. Según CC, PANAL reemplazó al 22% de sus candidatos; el PRD, al 18%; el PT, al 17%; y PRI, a menos del 10%.

De acuerdo al COFIPE, las sustituciones de candidatos registrados están limitadas a unos pocos casos específicos¹¹ y un candidato no puede renunciar a su candidatura en el período de 30 días previo a la jornada electoral¹². No existe ninguna sanción para los casos de sustituciones arbitrarias y el IFE no investiga de oficio si las sustituciones están plenamente justificadas. Además, como las boletas se imprimen con anterioridad, los candidatos sustituidos no aparecieron en ella, lo que puede haber causado incertidumbre en el electorado en cuanto a quiénes eran los candidatos.

V. REGISTRO DE VOTANTES

La generación y actualización del padrón electoral y de la lista nominal de electores es responsabilidad del Registro Federal de Electores (RFE) del IFE. El padrón electoral incluye a todos los votantes registrados que han tramitado su credencial para votar (en total, 84.464.713). La lista nominal para la elección de 2012 comprende un total de 79.454.802 ciudadanos registrados que obtuvieron su credencial para votar y pudieron votar¹³.

Los ciudadanos deben tomar la iniciativa de registrarse para ser incluidos en el padrón electoral. Una vez dado este paso, el IFE emite una cédula de identificación del votante e incluye a dichos votantes en la lista. El IFE lleva la cuenta de los votantes registrados que, por razones diferentes, no han obtenido su credencial, que se acercó a los 5 millones. La explicación del IFE es que unos 2,2 millones de ellos son emigrantes que han abandonado el país. Un número adicional próximo al millón ha fallecido y no pueden ser eliminados de la lista debido a la falta de evidencia. El resto, según el director del RFE, son, muy probablemente, duplicados.

Debido a que las credenciales terminadas en 003 están caducadas, el RFE dio curso a la renovación de 23 millones de credenciales de votación en los últimos 3 años. El período de validez de las credenciales 003 se extendió para los mexicanos que votaron en elecciones presidenciales desde el extranjero.

¹¹ COFIPE, artículo 227. Tras el final del período de registro, el 22 de marzo de 2012, sólo pueden ser reemplazados los candidatos incapacitados, inhabilitados para cargo público o fallecidos.

¹² COFIPE, artículos 227 y 253.

¹³ Las mujeres suponen el 51,85% de los registrados en la lista nominal de electores (los hombres son, por tanto, el 48,15%). La lista nominal muestra un incremento de 8 nuevos millones de votantes registrados si se compara con la de las elecciones presidenciales de 2006.

Los partidos políticos están representados en el Consejo Nacional de Vigilancia, que supervisa la actualización del registro de votantes y recibe las quejas relacionadas con este asunto. De esta manera, los partidos pudieron supervisar y aprobar el registro de votantes, además de dar seguimiento a la distribución de credenciales para votar. La participación de los partidos produjo un alto nivel de transparencia y supervisión al registro, de acuerdo a prácticas internacionales en la materia, y contribuyó a la exactitud y fiabilidad del registro electoral. Los desafíos futuros a los que se enfrenta el RFE son mantener el nivel de credibilidad y confianza en el registro electoral, eliminando permanentemente de él a los votantes fallecidos, las dobles entradas y los cambios de domicilio no comunicados al IFE por los ciudadanos.

VI. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Las mujeres son la mayoría de los votantes mexicanos, un 51,85%. La legislación no establece ningún tipo de barrera para su participación en el proceso electoral.

La reforma electoral del 2008 constituyó un avance en la consecución de la paridad de sexos. Los artículos 218/3, 219/1 y 220 establecen que los partidos políticos promuevan y garanticen la igualdad de oportunidades y la paridad de sexos en la vida política a través de postulaciones a cargos de elección popular. Deberán integrarse al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo sexo, procurando llegar a la paridad. Se exceptúan de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con su sentencia de noviembre del 2011, reforzó las garantías de la participación de las mujeres en la competencia electoral.

De acuerdo a los datos de los Cómputos distritales, en la cámara baja (Diputados) habrá 187 mujeres (37.40%) y en la alta (Senado) 42 (32.81%) lo que significa un incremento de la participación de las mujeres en la vida política del país con relación al pasado.

VII. REGULACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las elecciones del 1 de julio han puesto a prueba por primera vez en una elección presidencial las reformas a la ley electoral en materia de medios de comunicación de los años 2007-2008. Las innovaciones legislativas en este ámbito responden al consenso mayoritario al que llegaron partidos y sociedad civil en cuanto a la desigualdad del acceso a los medios, la excesiva duración y el despilfarro de las campañas electorales, cuyo principal rubro era el gasto en medios, la utilización de recursos públicos para promover o destruir candidatos, y las campañas negativas.

La consecuencia de esta unanimidad en el diagnóstico se materializó en novedades legislativas que han transformado la manera de hacer campaña electoral en México. La nueva normativa incluye la reducción del financiamiento y de la duración de las campañas electorales, la prohibición de que los partidos contraten directamente a los

medios la emisión de propaganda electoral, la designación del IFE como administrador único de los tiempos gratuitos del Estado en los medios electrónicos, a través de los cuales se ha emitido la propaganda electoral de los partidos, y la organización de dos debates electorales por la autoridad electoral.

A. Gasto electoral y propaganda en medios de comunicación

En virtud de las nuevas reglas, la campaña presidencial se ha acortado de 160 a 90 días y el monto total de los gastos de campaña para los partidos se ha fijado en 1.680 millones de pesos mexicanos (unos 102 millones de euros) para las elecciones de 2012. Esta cantidad supone un ahorro de un 18,75% con respecto a 2006. Más relevante aún es el hecho de que en la campaña electoral de 2012 los partidos han gozado de espacios gratuitos en radio y televisión para difundir sus spots electorales, un rubro en el que en las elecciones presidenciales de 2006 se gastaron, según la información del IFE, casi 1.974 millones de pesos (casi 120 millones de euros), es decir, una cantidad mayor que la destinada por la autoridad electoral en 2012 para la financiación de la totalidad de los gastos de campaña de los partidos.

Algunos medios de comunicación criticaron esta medida, que los privó de considerables ingresos económicos, como una violación de su derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, tanto la restricción de la publicidad en los medios electrónicos, que llega en algunos países a la prohibición, como la distribución de espacios electorales gratuitos en medios electrónicos, ya sean privados o del Estado, es una práctica habitual en regímenes democráticos que en modo alguno se considera violatoria de la libertad de expresión. El fundamento de la limitación o prohibición de la compra de propaganda electoral en radio y televisión es que estos medios, sea cual sea su régimen de propiedad, tienen obligaciones públicas en razón de su ocupación del espacio radioeléctrico, que es un bien público, limitado y sujeto a la regulación del Estado. La distribución de espacios gratuitos en los medios privados debe ser considerada, por tanto, como una contrapartida a su usufructo del espacio radioeléctrico. Además, la limitación o prohibición de la propaganda de pago en los medios electrónicos reduce el riesgo de que los partidos políticos desarrollen lazos de dependencia con los grandes poderes económicos, al tiempo que no pone en desigualdad de condiciones a los partidos menores que no tienen acceso a estos poderes.

La fórmula mixta para repartir los espacios entre los partidos durante la campaña electoral en México (30% de manera igualitaria entre todos los partidos y 70% en proporción al resultado obtenido en la elección de diputados de mayoría relativa de la elección precedente) responde también a prácticas internacionales y se guía por un principio de ecuanimidad que no se contradice con la igualdad de oportunidades.

En el ejercicio de su papel de administrador de los tiempos del Estado, el IFE no sólo pauta 96 spots diarios, de 30 segundos de duración cada uno, que han de ser emitidos por 2.335 estaciones de radio y televisión entre las 6 de la mañana y las 12 de la noche, sino que supervisa la difusión pautada y sanciona de acuerdo a la ley a los medios que la incumplen. Para este ejercicio de supervisión, el IFE cuenta con 150 centros de verificación y monitoreo distribuidos por todo el país que graban las emisiones de 1.551 de las radios y televisiones (el 66% del total). A continuación, un sistema informático comprueba de manera automática que los spots pautados han sido efectivamente emitidos. Esta comprobación informática es supervisada posteriormente por un equipo

de agentes de monitoreo.

El IFE no ha escatimado recursos para buscar una solución tecnológica que le permitiese cumplir cabalmente con el mandato legal de distribuir los spots y supervisar el cumplimiento de la pauta marcada en la mayoría de las radios y televisiones. Del proceso de supervisión sólo han sido excluidos, por economía de recursos, medios locales de cobertura geográfica limitada. El cumplimiento de la pauta, según datos del IFE, ha superado el 98% en términos nacionales, y se ha amonestado o sancionado a los medios que no la han respetado.

Sin embargo, a pesar de los principios de carácter democrático por los que se guía y de su apego a la ley, la implementación del nuevo sistema de administración de la propaganda electoral puede haber tenido consecuencias indeseadas que han sido puestas de manifiesto por algunas voces de la sociedad civil y que probablemente no fueron previstas o calibradas suficientemente por los legisladores.

Una de estas consecuencias deriva de la decisión de distribuir todo el espacio gratuito para los partidos en píldoras publicitarias de 30 segundos y que no se haya previsto la difusión de otro tipo de contenidos. Tal decisión ha reducido el potencial informativo de la campaña en los medios de comunicación electrónicos. El artículo 56 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), de hecho, ofrece la opción de otorgar el espacio a los partidos en tramos de uno y hasta dos minutos, pero se optó por los espacios menores, de 30 segundos.

Por lo que respecta al cumplimiento de la pauta, algunas radios y televisiones han emitido los spots correspondientes a cada hora en bloques compactos. En algún caso extremo, los bloques de propaganda electoral han sido transmitidos de manera contigua al final y comienzo de las franjas horarias, dando lugar a baterías de publicidad electoral de hasta 6 minutos de duración, a las que se añadieron spots comerciales. El efecto de este tipo de programación puede ser el hastío de la audiencia y que se pierda el interés y el ya limitado valor informativo de spots de medio minuto.

Por otra parte, el procedimiento por el cual el IFE pauta los spots publicitarios de los partidos permite que estos puedan conocerlos antes de que sean emitidos. Por este motivo, en ciertos casos se ha objetado su emisión invocando el artículo 233.2 del Cofipe, que prohíbe la utilización de “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. El IFE no ha retirado los spots que ha juzgado como denigratorios o calumniosos hasta que fueron emitidos, en virtud de la prohibición constitucional de la censura previa. Sin embargo, una vez que los spots han sido sometidos al escrutinio de la autoridad electoral, los partidos políticos y hasta de los medios de comunicación, impedir su difusión podría no suponer ya una instancia de censura previa, pues, si bien de forma limitada, los spots ya han entrado en el dominio público. Además, dada la duración relativamente reducida de una campaña electoral, la emisión de un spot denigratorio o calumnioso hacia un candidato podría causarle potencialmente a este un daño no reparable antes de la celebración de las elecciones, lo que ayudaría a justificar su retirada antes de una difusión masiva.

Otra de las supuestas consecuencias indeseadas de la prohibición de comprar propaganda electoral es, en opinión de representantes de los partidos y miembros de la sociedad civil contactados por la MEE, el supuesto agravamiento de un problema que,

según dichos portavoces, ya existía antes de las reformas de 2007-2008: la compra clandestina de cobertura editorial. En opinión de algunos, un fenómeno de esta naturaleza, sancionado por la ley y difícil de detectar por definición, dejaría necesariamente una huella sensible a la fiscalización de la autoridad electoral. Como argumentamos más abajo, una operación de monitoreo de medios podría ser un instrumento para dejar constancia de la supuesta compra de cobertura y del sesgo informativo resultante, incluso cuando éste no haya sido pactado de manera clandestina.

A pesar de las posibles imperfecciones y consecuencias indeseables de la nueva regulación, la prohibición de comprar propaganda electoral y la nueva fórmula para asignarla a los partidos políticos se corresponde con prácticas democráticas habituales en otros países y ha supuesto un ahorro no desdeñable y una mayor igualdad de oportunidades. La regulación mexicana cumple, además, con el triple test que ha de pasar cualquier supuesta limitación a la libertad de expresión de acuerdo al artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, firmado y ratificado por México: está prevista en la ley, es necesaria en una sociedad democrática (en la medida que persigue unas condiciones igualitarias para todos los participantes en las elecciones) y va en interés de los derechos y libertades de otros. En conclusión, en este aspecto particular, la reforma ha sido positiva y es recomendable que sea mantenida, con los ajustes que partidos y sociedad civil acuerden a la luz de la experiencia de 2012.

B. Monitoreo de medios

Las operaciones de monitoreo de medios no son una novedad de la pasada elección presidencial, ya que se vienen realizando desde 1994 de acuerdo con el artículo 76.8 del Cofipe, que otorga la potestad de ordenarlos al Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral. El monitoreo tiene valor exclusivamente informativo y de él no se derivan sanciones ni ningún otro tipo de amonestación para los medios electrónicos que incurran en desequilibrio en la cobertura de la campaña, pues la legislación mexicana no prevé la equidad informativa.

Desde las elecciones legislativas intermedias de 2009 el monitoreo se viene encargando al Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Para las pasadas elecciones presidenciales de 2012, la operación de monitoreo abarcó 493 noticieros nacionales elegidos en razón de su audiencia. Para realizar el monitoreo, la UNAM contrató y formó a un equipo de 180 alumnos graduados en su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al que se sumaron 18 supervisores, 3 coordinadoras, más un grupo de ingenieros informáticos y un equipo directivo.

Según los datos acumulados del monitoreo entre el 30 de marzo, fecha de inicio de la campaña electoral, y el 27 de junio, tres de los candidatos presidenciales obtuvieron tiempos muy semejantes en los medios de comunicación (Enrique Peña Nieto, del PRI PVEM, Compromiso por México, el 31%; Josefina Vázquez Mota, del PAN, el 27%; y Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento Progresista, integrado por PRD-PT-MC, el 26%), en tanto que el cuarto recibió algo más de la mitad de la cobertura de sus rivales (Gabriel Quadri, de PANAL, con el 16%). El tiempo total dedicado a partidos y coaliciones en los noticieros de radio y televisión arroja porcentajes muy semejantes (27% para el PAN; 26,41% para el Movimiento Progresista; 30,3%, para Compromiso por México; y 16% para Nueva Alianza).

En la campaña de senadores y diputados, el desequilibrio es mayor, pero no parece excesivo. Si se suman los tiempos de los partidos coaligados en la elección presidencial, el PRI-PVEM obtendría el 39% de la cobertura de sus candidatos para senadores y el 41% para diputados federales; el PAN, el 26% para senadores y el 25% para diputados; el PRD-PT-MC, el 24,7% para senadores y el 22% para diputados; y el PANAL, el 11% para unos y para otros.

Ésta es la evidencia estadística agregada a nivel nacional; en general, el equilibrio informativo es algo menor en algunos Estados tomados individualmente.

La operación de monitoreo responde a lo dispuesto por ley y al encargo realizado por el IFE. Según sus responsables en 2012 y quienes han venido observando la cobertura de las campañas electorales en los medios, aunque no se imponen sanciones por incurrir en desequilibrio informativo, puesto que no está previsto por ley y se consideraría una violación del derecho a la libertad de expresión, muchas compañías de medios han ido equilibrando su cobertura editorial durante los periodos electorales desde 1994, muy probablemente por la presión que supone la exposición pública de las estadísticas de monitoreo.

No obstante, debido a la manera en la que está planteado por la ley y a decisiones metodológicas, el monitoreo se desvía en tres características importantes de la manera en que este tipo de operaciones suelen ser realizadas por las misiones de observación electoral tanto nacionales como internacionales (en particular las de la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa) en otros países dentro y fuera del continente americano.

La primera de estas características deriva de lo que dice la ley y determina que sólo se haga monitoreo de los noticieros. De esta manera, se dejan fuera de la observación otros programas de contenido político, como tertulias, debates o programas de opinión, por citar sólo los que más claramente pudieran ejercer una potencial influencia sobre los votantes. Si la ley previese la elección de la muestra a monitorear en función de las franjas horarias de mayor audiencia, en vez de utilizar como criterio el formato de noticiero, los programas de noticias entrarían en la mayor parte de los casos en la muestra, pero también lo harían otro tipo de contenidos que podría influir en las percepciones políticas de audiencias y votantes.

La segunda característica distintiva del monitoreo realizado por la UNAM es que sólo se codifican las menciones a partidos y candidatos, pero no a cargos públicos electos que no concurren a las elecciones. La intervención de cargos públicos electos en campaña electoral no suele estar limitada por ley en muchos regímenes democráticos, pero se considera que los cargos de elección popular no deben abusar de la ventaja de sus relaciones privilegiadas con los medios de comunicación o de un exceso de cobertura derivada del cumplimiento de sus obligaciones oficiales, que podrían ser intensificadas de manera premeditada en campaña electoral. En el caso de México, la intervención presidencial en la campaña electoral de 2006 fue considerada como “un riesgo para la validez de los comicios” por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Precedentes de esta naturaleza son los que justificarían la observación en medios de los cargos públicos, práctica que, por lo demás, es habitual en misiones de observación que hacen seguimiento de medios.

Por último, en el monitoreo realizado por la UNAM sólo se valoran como positivas, negativas o neutras aquellas notas informativas en las que se realiza una valoración explícita de candidatos y partidos por medio de adjetivos y adverbios. Esta codificación tan leve obedece a un deseo de evitar en la medida de lo posible la subjetividad de la variable más sensible a la interpretación individual de los monitores, la del tono informativo. El efecto que esta decisión metodológica tiene parece, sin embargo, peor que el riesgo que trata de evitar, pues la ecuanimidad del trato informativo no se puede establecer cabalmente a menos que se evalúe la calidad del tiempo que se dedica a los partidos y candidatos observados. Además, tanto la literatura académica como la metodología de la mayoría de las misiones de observación electoral que monitorean los medios cuentan con modelos de codificación del tono que prevén estrategias para mitigar la subjetividad de los codificadores.

Debido a estas tres características, el monitoreo de medios no puede proporcionar una radiografía completa de la existencia y magnitud del sesgo informativo de los medios de comunicación electrónicos, a pesar de que este ha sido uno de los grandes temas de la campaña electoral.

C. Propaganda gubernamental

La interrupción de las campañas de propaganda de los gobiernos de cualquier nivel (federal, estatal y local) ha sido otra de las consecuencias positivas de las reformas electorales, al limitar la utilización de recursos del Estado a favor de los partidos cuyos candidatos ya ocupan cargos de elección.

Como ya hemos dicho previamente, la prohibición a los partidos de contratar directamente la emisión de propaganda electoral en los medios y la suspensión de publicidad gubernamental ha hecho que, según distintos interlocutores que ha tenido la misión en México, los partidos y candidatos hayan recurrido con mayor frecuencia a una práctica que supuestamente ya existía antes de las reformas: la compra de cobertura editorial.

La instancia judicial competente no debería renunciar a la investigación de este tipo de prácticas, por mucho que la existencia de pactos secretos entre partidos y medios de comunicación para obtener cobertura informativa pueda ser muy difícil de demostrar con pruebas concluyentes. No obstante, un monitoreo de medios de comunicación de las características del que proponemos, realizado por alguna entidad de la sociedad civil sobre cuya imparcialidad haya un mínimo consenso (dado que el IFE no tiene ese mandato legal fuera de los períodos de campaña y precampaña), podría no sólo proporcionar evidencia para el esclarecimiento de casos como los denunciados durante la campaña de 2012, en particular, el supuesto acuerdo entre el PRI y Televisa para impulsar la candidatura presidencial de Enrique Peña Nieto, sino que enriquecería el debate sobre el sesgo mediático, denunciado por los partidos y el movimiento de estudiantes, confirmando o refutando con evidencia empírica dichas denuncias. En la sección de recomendaciones abundamos con más detalles sobre este punto.

D. Debates electorales

La realización de dos debates electorales organizados por el IFE está prevista en el artículo 70 del COFIPE. Durante la campaña de 2012, la autoridad electoral hizo gestiones para que los debates se emitiesen, además de en los medios públicos, como ordena la ley, también en los medios privados. En el primero de los debates, el IFE tuvo un éxito limitado y sólo consiguió que una de las dos grandes televisoras del país (Televisa) accediese a su petición. El segundo debate, tal vez por el éxito alcanzado por el primero y las críticas a los medios que se negaron a transmitirlo, fue emitido tanto por Televisa como por Tele Azteca, las dos mayores televisoras del país.

La emisión a través de Internet de un tercer debate organizado por el movimiento #Yosoy132, que logró sentar a tres de los cuatro candidatos presidenciales a debatir en un formato menos rígido que el pactado por los partidos para los dos debates previstos por ley, puede ser considerado como uno de los logros relevantes de la campaña electoral del 2012. Lamentablemente, el movimiento no tuvo el mismo éxito en convencer a alguna televisora para que transmitiese la señal, lo que habría ampliado su audiencia a los muchos ciudadanos que aún no tienen fácil acceso a Internet en México.

Los debates electorales son un suplemento informativo sustancial a la cobertura editorial de los medios de comunicación y a la propaganda electoral, y forman parte ya de la liturgia de la campaña en muchos países democráticos, despertando siempre un enorme interés en las audiencias. Permiten a los votantes hacer una comparación directa entre las propuestas electorales de los principales partidos, con una mediación menor de los medios de comunicación, y sin el control absoluto del mensaje que los partidos y candidatos tienen al producir la propaganda electoral. Sus virtudes aumentan conforme mayor es su espontaneidad y su variedad de formatos.

El éxito que los debates han obtenido en 2012 debería mover a una reflexión sobre la clase de información que interesa a las audiencias y a los votantes. Esta reflexión podría llevar a reconsiderar si los espacios gratuitos que se distribuyen a partidos y candidatos en los medios de comunicación han de incluir otro tipo de contenidos, además de los spots electorales.

E. Seguridad y concentración mediática

Una evaluación del papel de los medios de comunicación en la campaña electoral de 2012 no sería completa si no hiciese referencia a dos graves problemas estructurales del sector en México, como son la falta de seguridad y la concentración de medios, por mucho que dichos problemas desborden el ámbito temporal de los períodos electorales y, por tanto, su solución quede fuera del mandato de la autoridad electoral.

El secuestro, desaparición y asesinato de periodistas entre la precampaña y la campaña electoral nos recuerdan las terribles condiciones profesionales que padecen los reporteros en México, que en determinadas zonas del país son propias de países en guerra. Dichas condiciones presentan una amenaza permanente al ejercicio de la libertad de expresión, fundamental en una sociedad democrática. Los poderes del Estado deben redoblar sus esfuerzos para garantizar la integridad física de los reporteros y un entorno general que permita la libertad de movimientos y la ausencia de cualquier tipo de coacción a las labores periodísticas.

Por otra parte, México presenta un panorama de medios electrónicos de alta concentración que compromete la pluralidad periodística. Particularmente en el caso de la televisión, que según una estimación muy extendida es el medio preferido por cuatro de cada cinco mexicanos para informarse de política, la concentración es empresarial, de audiencia y de mercado publicitario: según un informe de 2006 de la Comisión Federal de Competencia (CFC), sólo dos empresas (Televisa y Tele Azteca) capitalizaban el 96,8% de la audiencia y la práctica totalidad de los ingresos publicitarios en televisión, medio que atraía, además, el 58% del total de la inversión publicitaria total.

La anunciada apertura de un proceso de licitación para la obtención de dos nuevas licencias de televisión puede ayudar a resolver el problema de la concentración, pero no garantiza por sí sola una mayor diversidad editorial. Medidas adicionales como la potenciación de una televisión del Estado orientada al servicio público y con una programación que conjugue la ecuanimidad, la calidad y el interés de la información política, o las ayudas a los medios comunitarios y a los medios privados minoritarios contribuirían a avanzar en el camino hacia una mayor desconcentración y pluralidad en los medios electrónicos, un asunto que en la campaña electoral de 2012 ha ocupado el centro del debate político.

Las reformas de 2007-2008 han supuesto avances en términos de igualdad de oportunidades de partidos y candidatos durante las campañas. La implementación de las mismas por el IFE, que comprende su papel de administrador de los tiempos del Estado en los medios electrónicos, el monitoreo de medios y la supresión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales, se apega a la ley y a las prácticas internacionales, y es, en términos generales, adecuada. Algunos ajustes en la implementación y nuevas reformas legales, con el consenso necesario de partidos y sociedad civil, podrían contribuir a acercarse aún más a los objetivos para los que tales reformas fueron concebidas o a paliar consecuencias no previstas de las mismas.

Con todo, el IFE no cuenta con el mandato ni las herramientas legales suficientes para atacar los problemas estructurales de fondo que afectan a los medios de comunicación en México. Estos deben ser abordados por los poderes del Estado a partir de un acuerdo básico de partidos y sociedad civil en cuanto a la naturaleza y dimensiones del problema y, potencialmente, a la necesidad de nuevas reformas de leyes y reglamentos.

VIII. RECOMENDACIONES

En esta sección se someten a consideración de las autoridades electorales, partidos políticos y sociedad civil una serie de recomendaciones para implementar en futuros procesos electorales. Estas recomendaciones son fruto de la observación y el análisis de la gestión del proceso electoral que realizaron en México los miembros de la misión de expertos electorales de la Unión Europea durante las cinco semanas previas a la celebración de los comicios. Las prácticas de administración electoral, particularmente las surgidas de las reformas electorales de 2007-2008, fueron debatidas con autoridades electorales y otros actores políticos mexicanos, y evaluadas a la luz de los propósitos para los que fueron concebidas y diseñadas, así como de los principios y prácticas

internacionales para la celebración de elecciones.

Algunas de estas recomendaciones se podrían implementar sin necesidad de modificaciones legales; otras, por el contrario, suponen la aprobación de reformas. En ambos casos, sería necesario que la decisión de implementarlas contase con la aceptación más amplia posible de los actores políticos relevantes, pues las prácticas electorales, aunque fundadas en principios básicos de libertad, equidad y justicia recogidas en tratados internacionales, no son trasladables de manera inmutable de unos países a otros, sino que más bien han de ser flexibles a las peculiaridades del entorno legal y político al cual se adaptan. Más que su aplicabilidad universal, es su congruencia con los principios básicos y el consenso con que se adoptan en contextos socio políticos particulares lo que las hace eficaces, aceptables y duraderas.

A. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Nombramiento de consejeros generales del IFE

A fin de reducir la politización del proceso de elección de los consejeros electorales del IFE, la selección de éstos podría ser un proceso menos condicionado por los partidos en el que universidades u otras instituciones independientes propusiesen candidatos, tras un debate con grupos de la sociedad civil.

Compra de voto

El Código Penal mexicano ya penaliza la compra de votos con multas, penas de prisión, y medidas sancionadoras, como la inhabilitación y la destitución del cargo. Los instrumentos legales para desincentivar y reducir la frecuencia de estas prácticas, que ya existen, podrían ser aplicadas más vigorosa y sistemáticamente por autoridades competentes como la FEPADE.

Casillas especiales

La medida que permite la votación en las casillas especiales es muy positiva, pero se ve criticada y limitada por el recurrente problema de la falta de boletas que ocasiona la elevada participación ciudadana. El número de estas casillas se podría incrementar en las áreas en que las instituciones administrativas locales prevean un incremento de la demanda. Al hacerlo, sería vital garantizar las salvaguardias contra el doble voto y el fraude.

Inicio de la votación

Las dos entidades implicadas en la administración electoral, a nivel federal y local, instalan sus casillas separadas en el mismo recinto de votación. La ley no fija una hora para el comienzo de la votación. En consecuencia, las casillas del mismo recinto pueden empezar a votar a distintas horas. Para aumentar la fiabilidad y la homogeneidad del proceso electoral, sería recomendable fijar una hora para comenzar la votación en todas las casillas simultáneamente.

Voto en el exterior

El incremento del 23% en la participación electoral de los mexicanos que viven en el extranjero entre 2006 y 2012 es insignificante si se compara con el enorme coste asociado al voto postal y al inmenso tamaño de la comunidad de mexicanos en la diáspora. Sólo se emitieron 40.714 votos válidos desde el extranjero en la elección de 2012. Sería recomendable que se abriese un debate entre los partidos políticos y el IFE con el objeto de encontrar formas de facilitar el registro para votar desde el extranjero sin dejar la puerta abierta a irregularidades o prácticas fraudulentas.

Registro de candidatos

Los partidos políticos han substituido un elevado número de candidatos en los tres meses de campaña, a veces en violación de las elecciones internas de los mismos partidos. Como las boletas se imprimen con anticipación, muchos candidatos sustitutos no aparecen en la misma. Sería recomendable limitar las sustituciones de última hora a casos muy específicos para evitar confusión en los votantes el día de las elecciones y a fin de preservar la democracia interna de los partidos.

B. Medios de comunicación***Pauta y distribución de espacios gratuitos en los medios***

El artículo 56 del Cofipe permite distribuir los espacios gratuitos en radio y televisión para los partidos políticos en tramos indivisibles de 30 segundos, un minuto o dos minutos. Durante el período de campaña de las elecciones de 2012 se optó por el reparto entre los partidos de los segmentos más pequeños, de 30 segundos. Aumentar su tamaño asignando los tramos de mayor duración previstos por la ley, o incluso acumulándolos, daría más espacio para propuestas detalladas, que no tendrían que adoptar necesariamente el formato de propaganda electoral, y constituirían una manera más eficaz de procurar que los ciudadanos emitiesen un voto consciente e informado en la jornada electoral.

Monitoreo de medios

Un monitoreo de medios puede ser un instrumento útil para determinar si los medios de comunicación reparten su espacio informativo de manera razonablemente equitativa e imparcial entre los principales actores políticos.

El artículo 76.8 del Cofipe prevé que se ordene su realización “en los programas en radio y televisión que difundan noticias”. Su limitación a radio y televisión resulta adecuada, pues estos medios adquieren mayores obligaciones de ecuanimidad en virtud de su ocupación del espacio radioeléctrico, que es de naturaleza pública. Cabría reconsiderar, sin embargo, la limitación del monitoreo a los noticieros, pues no son estos los únicos programas susceptibles de influir en las percepciones políticas de los votantes.

De acuerdo a la práctica mayoritaria de las misiones de observación internacional que realizan análisis de contenido de medios, el criterio de elección de la muestra debería basarse, en primer lugar, en la titularidad de los medios, lo que significaría incluir

siempre en la muestra a los medios del Estado (dadas sus mayores obligaciones de imparcialidad), más una muestra de medios privados. Por economía de recursos, lo habitual es seleccionar las transmisiones emitidas en las horas de mayor audiencia. Con este criterio se garantiza la inclusión de los programas informativos, que suelen emitirse en horas de máxima audiencia, pero no se excluirían otros contenidos de gran difusión y potencial impacto.

Dada la concentración existente en el sector de la televisión y radio de México, se podría elaborar una selección mixta de medios, que incluyese siempre los de mayor audiencia (en el caso de la televisión, los dos canales de mayor audiencia), más un conjunto variable de medios minoritarios. De esta manera, se podría obtener una muestra que representase de forma razonable lo que los mexicanos escuchan y ven en los medios electrónicos sin necesidad de excesivos recursos.

Si del monitoreo ha de salir una estimación del sesgo informativo de los medios de comunicación, uno de los grandes temas del debate político en México, se habrá de codificar el tono de las menciones a los actores políticos relevantes de manera más sistemática, lo que significa hacerlo incluso cuando no hay una adjetivación explícita. En la literatura académica y en la práctica de las misiones de observación que hacen monitoreo de medios se pueden encontrar modelos de codificación que limitan la potencial subjetividad de esta variable, que es la más sensible a la interpretación individual de los monitores. En general, estos modelos coinciden en una definición estricta de lo que es un tono positivo, negativo y neutro, y en la necesidad de hacer chequeos periódicos de fiabilidad, que garanticen que los monitores codifiquen la variable de una forma suficientemente consistente.

Aunque la intervención de los cargos electos no ha dado lugar a controversia en la campaña electoral de 2012, proponemos que se monitoreen sus intervenciones públicas a través de los medios, siguiendo en esto también la práctica habitual del análisis de medios de las misiones de observación. A pesar de que dichas intervenciones no son necesariamente objetables, podrían llegar a ser determinantes en el curso de una campaña electoral si se hacen de manera masiva a favor o en contra de alguno de los partidos o candidatos que concurren a las elecciones, o si un cargo público se vale de sus relaciones privilegiadas con los medios o obtiene una atención extraordinaria aumentando de manera artificial e interesada sus intervenciones públicas para favorecer a una determinada opción política.

Uso de la base de datos de monitoreo

La necesidad de monitorear el cumplimiento de las pautas de propaganda electoral en los medios de comunicación electrónicos ha llevado al IFE a adquirir un sistema de grabación de emisiones de radio y televisión con el que se ha generado una base de datos sumamente valiosa que incluye las transmisiones de cientos de radios y televisiones y que probablemente ninguna otra institución en el país posee. Esa base de datos podría ser puesta a disposición de grupos de investigación y organizaciones de la sociedad civil que tengan la capacidad y el interés por monitorear los medios de comunicación y que se comprometan a hacerlo bajo parámetros metodológicos rigurosos fuera de periodos electorales, en los que no rige el mandato del IFE para monitorear los medios de comunicación. Además, esta base de datos podría ser comercializada entre empresas privadas para actividades con fines de lucro, lo que

podría ayudar a financiar la operación de monitoreo.

La realización de un monitoreo de emisiones que son de dominio público no supone en absoluto cuestionar el legítimo derecho de los medios de comunicación a la libertad de expresión y podría contribuir al debate sobre su supuesto sesgo informativo, que hasta el momento no ha sido suficientemente documentado con evidencia empírica.

Interrupción de la emisión de spots denigratorios o calumniosos

Se podría considerar la posibilidad de objetar la difusión de spots publicitarios de los partidos que denigren a instituciones, candidatos u otros partidos, según dispone el artículo 233 del Cofipe, antes de que sean emitidos por los medios de comunicación, si se acuerda que una actuación de estas características no implica el ejercicio de la censura previa, prohibida por la Constitución. Se puede argumentar que no es así, puesto que, de acuerdo al procedimiento para la difusión de publicidad en radio y televisión, los spots son entregados al IFE y éste los pone a disposición de partidos y medios de comunicación antes de que sean emitidos, con lo cual entran ya en el dominio público, aunque sea de manera limitada. Impedir la difusión masiva de un spot propagandístico que denigre a un candidato o partido evita que se pueda perjudicar al candidato o partido afectado de una manera que afecte irreparablemente a sus posibilidades de ser elegido.

Emisión de debates

La autoridad electoral debería tratar de acordar con el mayor número posible de medios de comunicación la difusión de los debates previstos por la ley, exonerando a los medios que accedan a emitirlos de la obligación de difundir la propaganda electoral pautada para las horas de emisión del debate, como hace ahora, o incluso permitiéndoles intercalar publicidad durante pausas que sean aceptadas por los participantes en el debate.

Información técnica sobre encuestas

Una encuesta es un instrumento de investigación falible que, en el mejor de los casos, sirve para hacer una medición de la intención de voto válida para las fechas en que se ha realizado y dentro de un margen de error conocido, y en el peor se puede destinar a una finalidad propagandística, por lo que carece de nulo valor predictivo. Pretender que den resultados unánimes o acierten el resultado electoral es una tarea vana. Algunos candidatos y partidos denunciaron en la pasada elección que su resultado se vio afectado por la divulgación de encuestas que le fueron desfavorables, algo que es difícil, si no imposible, de demostrar de manera fehaciente.

No obstante, la divulgación de una ficha técnica completa de las encuestas puede ayudar a evaluarlas o a descartar razones espurias que expliquen grandes desviaciones entre sí o con respecto al resultado electoral. Los medios de comunicación podrían comprometerse con unas normas de publicación de encuestas durante la campaña electoral, que incluyese la obligación de divulgar no ya sólo los datos más básicos, como la identificación de la empresa que la realizó, tipo de muestra, fechas de campo, número de personas encuestadas, nivel de confianza y margen de error, sino otras menos habituales, como dispersión geográfica de la muestra, tasa de respuesta, número

y experiencia de los entrevistadores, número de intentos realizados por los entrevistadores por realizar las entrevistas asignadas antes de desistir y sustituir a la persona seleccionada para ser entrevistada, y si existió o no supervisión de las entrevistas realizadas.

Los medios de comunicación podrían firmar antes del inicio de la campaña un código de conducta, tal vez promovido por el IFE, que los comprometiese a divulgar una ficha completa de las encuestas de las características descritas. Un modelo de código ético que goza de amplio respaldo internacional es el de la Asociación Mundial de Investigación de la Opinión Pública (o WAPOR, World Association for Public Opinion Research).