
El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México*

HÉCTOR DÍAZ-SANTANA**

Resumen

Las instituciones electorales en México han desempeñado un papel determinante en el proceso de cambio político. Las irregularidades que se manifestaban en actos de manipulación de las elecciones y que afectaron la legalidad democrática han disminuido sustancialmente gracias a la intervención de las autoridades electorales. Los mecanismos empleados han girado en dos ejes: el normativo y el institucional, instrumentados mediante estrategias de promoción de la cultura política y medios coercitivos que sancionan las conductas de manipulación del voto. Las instituciones responsables de ejecutar políticas en contra de la manipulación son el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). El objeto del presente artículo es analizar su desempeño, puesto que la manipulación del voto es un fenómeno que sigue latente en los procesos electorales y se requieren ajustes constantes que permitan disminuir su frecuencia.

Abstract

Electoral institutions in Mexico have played a decisive role in the process of political change. The irregularities expressed in acts of manipulation of the elections that affected the democratic legality have considerably diminished thanks to the intervention of the electoral authorities. The mechanisms used have centered on two main approaches: the regulatory and the institutional, implemented through strategies of promoting a political culture and coercive means to punish vote manipulating behaviors. The institutions in charge of implementing policies against this manipulation are the IFE (Federal Electoral Institute), and the FEPADE (Specialized District Attorney's Office in Charge of Electoral Offences). The aim of this paper is to assess their performance, since vote manipulation is a phenomenon still latent in electoral processes and constant adjustments are required in order to reduce their frequency.

Palabras clave: manipulación del voto, elecciones, delito electoral, fraude electoral, desempeño institucional, Instituto Federal Electoral (IFE), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Key words: vote manipulation, election, electoral offence, electoral fraud, institutional performance, IFE (Federal Electoral Institute), FEPADE (Specialized District Attorney's Office in Charge of Electoral Offences).

* El presente ensayo es producto de la investigación, "Las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del 2 de julio del 2000", realizada por la FLACSO (México) para el Instituto Federal Electoral, elaborada de julio del 2000 a marzo de 2001 (FLACSO, 2001).

** Profesor-investigador de FLACSO (Sede México). El autor agradece a los profesores Blanca Helena del Pozo y Ricardo Aparicio por su apoyo para la interpretación de los datos cuantitativos, así como a Rosalía Winocur, David H. Corrochano y a los dictaminadores anónimos por sus sugerencias y comentarios.

Introducción

La manipulación del voto es un fenómeno vinculado a la historia de las elecciones en México, está latente en el desarrollo de los procesos electorales, y puede incidir significativamente en el desempeño y la calidad de la democracia electoral. A partir de la década de los noventa las instituciones electorales han desempeñado un papel fundamental en sus acciones en contra del fenómeno; a ciencia cierta podemos afirmar que las gestiones emprendidas para la disminución sustancial de la manipulación del voto han sido efectivas, sin embargo, todavía quedan asuntos pendientes por afrontar.

Desde el inicio del régimen autoritario de principios del siglo xx, la manipulación del voto era un medio que el partido en el gobierno utilizaba frecuentemente. La autoridad electoral era un órgano totalmente subordinado al régimen y los procesos electorales se desarrollaban en condiciones de ilegalidad y parcialidad. De 1940 a 1980, cada diez años se hacían reformas electorales, las que tenían insuficientes efectos para garantizar condiciones de equidad, transparencia y legalidad electoral. En 1988 este esquema tradicional se resintió, y el entramado institucional vinculado a las elecciones se fracturó hasta el extremo de deslegitimar el resultado de las elecciones celebradas ese año. El proceso de transición democrática se aceleró y con ello se realizaron tres reformas electorales (1989, 1993 y 1996), que permitieron sentar las bases para la consecución de la democracia electoral.

La transformación de un régimen hegemónico a otro competitivo constituyó un proceso caracterizado por continuas acusaciones de fraude, así como por denuncias de irregularidades en la organización y desarrollo de las elecciones. Aunque no existen datos que determinen la magnitud en las acciones de compra y coacción del voto que se ejecutaron en el régimen anterior, es un hecho que el fenómeno ha disminuido sustancialmente. Una de las razones que explican esta disminución se encuentra en la evolución de la democracia electoral, que se percibe en una sociedad más informada, consciente y plural, la cual participa en asuntos públicos y tiene diversas opciones políticas en las cuales depositar su confianza. Dicha evolución no hubiera sido posible sin el binomio en el que se aprecia con mayor claridad el desempeño de las instituciones electorales, esto es, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en quienes descansa la responsabilidad de prevenir, fiscalizar y sancionar los actos de manipulación del voto, entre otros. Por ello, analizar el desempeño de ambas instituciones en su ámbito de acción es fundamental para matizar los temas aún no resueltos que vulneran el libre ejercicio de los procesos electorales.

El voto es el motor que impulsa el proceso de representación política, que se consolida mediante el derecho del ciudadano a expresar su preferencia partidista. La

decisión de los individuos se fundamenta en aspectos como la trayectoria política del candidato, el programa de gobierno que presenta y su ideología, al mismo tiempo que implica un recurso del elector para aprobar o reprobar el desempeño de un partido en el gobierno. El acto de votar representa un ejercicio solemne, legitimado por un marco legal que garantiza su libertad, transparencia y confianza. La violación de estos preceptos representa una acción de manipulación que puede convertirse, como lo menciona Garzón Valdés, en un “acto de corrupción”, el cual se manifiesta cuando una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo (Garzón Valdés, 1997, p. 45). Por lo anterior, podemos entender como manipulación del voto toda clase de acciones que condicionan e imposibilitan el desarrollo del sufragio, como derecho individual, intransferible, libre, secreto y legítimo.

La posibilidad de acotar y regular las acciones de manipulación del voto puede ser una tarea compleja, puesto que este hecho no depende exclusivamente de la eficiencia de las instituciones electorales o de la cultura democrática de los ciudadanos, sino también está relacionado con otros fenómenos estructurales, como sugiere Auyero: “los crecientes niveles de desempleo y privación material hacen que el intercambio de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos vuelva a adquirir una fuerza que había perdido” (Auyero, 1997, p. 21). En la responsabilidad que tienen las instituciones electorales como garantes de la legalidad electoral cobra mayor relevancia. Así, el presente ensayo tiene como fin analizar el desempeño del IFE y la FEPADE en las acciones de prevención y sanción contra la manipulación del voto.¹ Los dos órganos revisten características diferentes. El IFE es una institución que ya consolidó su estatus como árbitro de la contienda electoral; su principal reto, ya superado, es ser una entidad apartidista, imparcial, profesional, legítima y creíble. Por el contrario, la FEPADE es un organismo desconocido, que depende de la Procuraduría General de la República y cuyo desempeño no ha logrado incidir de manera relevante en la opinión pública. La responsabilidad del IFE y de la FEPADE no es menor, la manipulación del voto tiene sus inspectores, y por ello el reto futuro de estas instituciones es garantizar el apego a la legalidad electoral y la prevención de conductas que tengan como objetivo violentar los valores del voto; de ello dependerá, en gran medida, la certidumbre definitiva de la democracia electoral del país.

¹ Es conveniente aclarar que una de las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es garantizar que todos los actos de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Por tal motivo, normativamente está facultado para conocer de todo tipo de actos que manipulen el voto. Sin embargo, no se incluyó su análisis en el presente artículo, ya que opera como un órgano judicial que, para tener competencia sobre un asunto requiere un recurso previo interpuesto por un partido político, y como consecuencia de una resolución del IFE.

El Instituto Federal Electoral

Desde la fundación del IFE, en 1990, uno de sus principales objetivos ha sido establecer estrategias para garantizar la transparencia y libertad del voto, y con ese propósito se han desarrollado diversos programas que han tenido resultados exitosos. El papel del IFE ha sido sustancial, fundamentalmente por las diversas reformas electorales emprendidas a partir del reclamo social y político. Respecto a la manipulación del voto particularmente, el IFE ha sido un ejecutor permanente de programas preventivos. Si se consideran los logros de las tres instituciones —IFE, FEPADE y TEPJF— se puede afirmar que a la fecha, ellos corresponden casi exclusivamente al IFE. Como se dijo anteriormente, la manipulación del voto en México es una práctica que ha disminuido notablemente como producto de las acciones emprendidas a partir de las reformas electorales de 1990, 1993 y 1996, mismas que pueden sintetizarse en tres: 1) ejercicio imparcial de la institución; 2) marco normativo y 3) programas de capacitación cívica.

EJERCICIO IMPARCIAL DE LA INSTITUCIÓN

Las elecciones federales de 1988 se celebraron en un clima de eferescencia política y concluyeron con un descontento social casi generalizado provocado por las irregularidades manifiestas del proceso. Las múltiples denuncias acusaron a la autoridad electoral de parcial, de desempeñarse al margen de la legalidad protegiendo los intereses del partido en el gobierno y de ser cómplice de un fraude electoral. En ese año predominaba un régimen autoritario, que controlaba todo y que usaba y abusaba sin límites de sus medios para mantener el poder (Molinar, 1991, p. 8). Era indiscutible que el primer paso que se daría consistiría en integrar elementos que permitieran darle certidumbre al proceso electoral, en virtud de que el sistema ya no soportaría otra elección como la de 1988. Las constantes reformas electorales hechas durante el periodo 1989-1993 modificaron por entero el esquema; el proceso fue lento, aunque el cambio fue radical. Sin embargo, las elecciones federales se siguieron desarrollando en un marco de absoluta desconfianza, y “cada paso se discutió, se observó y vigiló por los partidos políticos”. En ese contexto ninguna reforma parecía suficiente para dar certidumbre y credibilidad a las elecciones (Pérez Fernández del Castillo, 1995, pp. 9 y 10). La reforma electoral de 1996 y el desempeño del IFE en las elecciones federales de 1997 y 2000 pusieron fin a una etapa y consolidaron la democracia electoral. Ese logro ha tenido como pilar fundamental la labor del IFE, institución que sin duda ha cumplido el mandato que le fue conferido constitucionalmente: actuar bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo (art. 41).

En todo proceso electoral, para dar certidumbre a las elecciones es fundamental que el árbitro se desempeñe con absoluta imparcialidad y transparencia. Si una institución electoral favorece a una determinada opción política, es claro que al mismo tiempo está violentando la voluntad popular y el libre ejercicio del voto. El IFE, como muestran diversas encuestas, es una institución que cuenta con un alto grado de legitimidad social;² el ciudadano confía en la autoridad electoral. A este respecto es conveniente destacar que el IFE no podría organizar las elecciones sin el apoyo de los ciudadanos que fungen como autoridad electoral en las casillas. En las elecciones federales del año 2000, por ejemplo, más de 98% de los funcionarios de casilla estuvo presente para cumplir con el compromiso previamente establecido, y de esa manera garantizaron la transparencia, imparcialidad y legalidad del proceso en un marco de absoluta tranquilidad y confianza. El profesionalismo del IFE y el comportamiento de los funcionarios de casillas son un binomio fundamental que confronta directamente todo tipo de acciones relacionadas con la manipulación del voto.

MARCO NORMATIVO

A partir de 1990 podemos observar diversas reformas a la legislación electoral cuyo fin fue dotar de certeza, equidad, objetividad, legalidad e imparcialidad a los procesos electorales. Desde la perspectiva del presente trabajo podemos señalar algunas modificaciones sustantivas que velan por la legalidad del voto y que confrontan las acciones que buscan manipular el sufragio:

- a) Padrón electoral. Uno de los principales problemas del sistema electoral mexicano era la poca veracidad del padrón electoral, ya que operaba en forma deficiente, irregular y poco confiable (Crespo, 1992, p. 41). En las elecciones de 1988 se presentaron múltiples denuncias por las irregularidades del padrón, cuya manipulación era una forma de fraude en la elección (Molinar, 1991, pp. 8 y 9). Algunos de los medios que se utilizaban eran inflar el padrón para que el aparente excedente de votantes sufragara por el partido en el gobierno; eliminar del padrón a los votantes que manifestaban claras tendencias hacia los llamados partidos de oposición, o bien integrarlos en un seccional que no correspondía a su zona habitacional y evitar así que pudieran votar. Además, incluso los ciudadanos que no estaban inscritos en las listas nominales, pero que contaban con credencial de elector, que por cierto no era propia, podían

² Una perspectiva al respecto se puede consultar en Meyenberg y Flores (coords.), 2000.

votar, ya que ésta carecía de fotografía. El hecho generaba una sobrevotación en las casillas; en síntesis, “era la base del fraude electoral” (Espíritu, 1994, p. 26). Por los motivos antes señalados, a partir de la reforma electoral de 1991 se estableció el Registro Nacional de Ciudadanos, hoy día denominado Registro Federal de Electores, con el objeto de construir un nuevo padrón ciudadano completo, transparente y confiable. En su elaboración participaron directamente los ciudadanos y partidos políticos, se utilizó una doble técnica censal, empleando fórmulas avanzadas en los procedimientos de depuración y acceso partidista al padrón, apoyados en sistemas de computación que garantizaban un listado auténtico y confiable. Además, el padrón electoral está sujeto a fiscalización constante por una comisión especial constituida por la autoridad electoral y representantes de partidos. Actualmente, el padrón es considerado por los actores políticos como un instrumento eficiente, veraz, funcional y legítimo.

- b) Credencial para votar con fotografía. Al igual que el padrón electoral, fueron múltiples las denuncias que se hicieron en las elecciones federales de 1988 por actos de fraude electoral cometidos mediante la credencial de elector; las características de aquellas credenciales, cuyo rasgo más significativo es que no llevaban fotografía, hicieron que fuera fácilmente utilizada por otra persona que no fuera el titular. Las denuncias expusieron que el partido en el gobierno repartía credenciales a sus militantes para que pudieran sufragar en varias ocasiones; dichas credenciales provenían de la autoridad electoral que actuaba en complicidad con el PRI. Ante este escenario, era urgente modificar la credencial y para tal efecto se diseñó, en 1992, un formato nuevo que contenía diversas medidas de seguridad (fotografía, huella, firma, banda magnética, sellos de agua y código de seguridad). La credencial para votar es única en el mundo, tanto por las medidas de seguridad que hacen difícil su falsificación, como por el costo que implicó el programa inicial. Los gastos que se generaron para elaborar el nuevo padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, fueron de casi mil millones de dólares (IFE, 1995, pp. 26-28). En la actualidad, los gastos de operación del Registro Federal de Electores, que incluyen la actualización del padrón y el programa permanente de fotocredencialización, equivalen aproximadamente a 70% del presupuesto total del IFE, desembolso que la institución justifica argumentando que se trata de elementos fundamentales para la certidumbre y transparencia del proceso electoral. Es evidente que la credencial para votar con fotografía inhibe los actos de manipulación electoral.
- c) Insaculación de funcionarios de casilla. Otro de los problemas que se relacionaban con actos fraudulentos era la colaboración mutua entre funcionarios electorales de casilla y los representantes de partidos. Las denuncias afirmaban que la ins-

titución electoral, en complicidad con el gobierno, nombraba funcionarios de casilla que estaban vinculados con el partido gobernante, lo cual permitía todo tipo de acciones constitutivas de fraude electoral, como que algunos ciudadanos votaran sin credencial o con credencial ajena. Una práctica muy denunciada era la de palomear el padrón electoral para validar una votación mayor a la real, cuando previamente una persona depositó un significativo número de votos en la urna, los que eran proporcionados por la autoridad electoral. Para erradicar esta práctica, las reformas electorales de 1991 y 1993 integraron disposiciones que establecían un proceso de doble insaculación, es decir, de “azar y capacidad” (Patiño, 1994, p. 395), consistente en que la primera selección es aleatoria y la segunda toma como base el nivel académico y las habilidades que los insaculados mostraron al final de los cursos de capacitación. Al igual que el padrón electoral, el proceso de insaculación es fiscalizado por una comisión y cualquier miembro puede inconformarse en caso de detectar una anomalía. De esta forma, las elecciones en los últimos años se han caracterizado por integrar a funcionarios de casillas que se desenvuelven con transparencia, imparcialidad y legalidad.

- d) Observadores electorales y visitantes extranjeros. La observación electoral es producto de la falta de credibilidad de los procesos electorales (Acosta Romero y Castañeda González, 1997, p. XV). Por tal motivo y con el objeto de contribuir a confirmar la credibilidad e “incidir en el debate de la legitimidad” del proceso electoral (Morales, 1995, p. 94), en 1993 se incluyó en el COFIPE una disposición especial que permitía a los ciudadanos participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral (art. 82, párrafo 2 del COFIPE). Para ser observador electoral es necesario presentar la solicitud correspondiente ante la autoridad electoral y acreditar un curso. Al año siguiente se integró a la legislación una medida que permitía al IFE “invitar y acordar las bases y criterios en que habrán de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer” las diversas etapas del proceso electoral. Los resultados de la medida fueron evidentes: los observadores y visitantes electorales han contribuido a aumentar el grado de confianza y de participación en el proceso electoral, puesto que no solamente lo certifican, sino también los observadores están facultados para presentar denuncias por irregularidades en el proceso. Son numerosos los observadores que participan y las organizaciones nacionales e internacionales que los agrupan, y un ejemplo de este hecho es el proceso electoral de 1994, en el que se inscribieron 81 620 ciudadanos. A partir de esa fecha los observadores electorales han disminuido, como consecuencia de una mayor certidumbre en las elecciones. Estos ejércitos de ciudadanos sin lugar a dudas inhiben algunas conductas cuyo objetivo es manipular el voto.

- e) Las faltas administrativas. El COFIPE cuenta con disposiciones que permiten al Consejo General del IFE (CGIFE) conocer y resolver faltas administrativas que constituyan conductas de manipulación del voto (Libro Quinto, Capítulo Único del Título Quinto). Para este propósito se establece un procedimiento administrativo que inicia con la denuncia generada por la inconformidad de un partido, que acusa a otro de cometer alguna acción que vulnera el libre ejercicio del voto. El CGIFE, a su vez, turna el expediente a la dirección jurídica del IFE para que éste realice una investigación por medio de las Juntas Locales Ejecutivas que correspondan territorialmente; después de tener integrado el expediente, elaboran un proyecto de dictamen que ponen a consideración del CGIFE para su resolución final. Las sanciones pueden ser multas, reducción o supresión del financiamiento, suspensión y cancelación del registro (art. 269 y 270 del COFIPE). En el supuesto de que un partido se inconformara con la resolución, puede recurrirla ante el TEPJF.

Tabla 1

| <i>Año</i> | <i>Total de observadores electorales</i> | <i>Agrupaciones acreditadas como observadores</i> |
|------------|--|---|
| 1994 | 81 620 | 251 |
| 1997 | 24 391 | 143 |
| 2000 | 38 433 | 403 |

Fuente: IFE.³

Uno de los problemas a los que tiene que enfrentarse la autoridad electoral es que no existe en el COFIPE una disposición que sancione expresamente a los actores materiales e intelectuales de actos de manipulación. Por esta razón, se tiene que recurrir a dos tipos de interpretaciones, una de carácter general y otra particular. La interpretación general determina que dichos actos son todo tipo de acciones que pueden violentar el voto; el art. 38 del COFIPE, por ejemplo, especifica que son obligaciones de los partidos políticos “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos”.

³ La referencia puede consultarse en: www.ife.org.mx.

Por otra parte, la interpretación particular se refiere a todo tipo de actos que están literalmente contemplados en el COFIPE, por ejemplo en el art. 4º, párrafo 3º, el cual señala que “quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores”. De lo anterior se desprende que las conductas que puede sancionar el IFE no son limitativas; por el contrario, queda abierta la posibilidad de sancionar todo tipo de acciones que, de acuerdo con el criterio del CGIFE, puedan ser motivo de manipulación del voto. En virtud de que carece de una normativa específica para sancionar conductas constitutivas de manipulación del voto, el IFE aplica su criterio, que tiene carácter de precedente, y con ello se forma un compendio de disposiciones que son aplicables a otros casos análogos.

Sería sistemático suponer que en el desarrollo de las elecciones en México el IFE podría recibir miles de quejas por actos que vulneren el voto, sobre todo si consideramos las múltiples denuncias que se hacen ante la opinión pública por actos de manipulación en ese sentido; sin embargo, la realidad es ciertamente otra, como lo demuestran las elecciones federales del año 2000, en las que solamente se recibieron cincuenta quejas administrativas. De ellas, 26 fueron sobreseídas después de haber sido retiradas por los partidos denunciadores, nueve infundadas y diez desechadas; las restantes cinco se encontraban, hasta mayo de 2001, en trámite de resolución. De los asuntos mencionados, algunos de ellos han sido utilizados por los partidos políticos para desvirtuar al adversario. El mecanismo consiste en presentar la queja, darle publicidad en los medios de comunicación y después no comparecer a ratificar su denuncia, por lo que la queja es sobreseída. El hecho de que existan denuncias insuficientes en relación con los actos de manipulación del voto puede considerarse como un factor para confirmar la hipótesis de la complicidad. Casi todos los partidos, en menor o mayor grado, emplean en sus campañas políticas medios que están al margen de la ley electoral para convencer a los electores o inhibir el voto de sus adversarios. En el estudio realizado por la FLACSO en 2001, particularmente en la investigación cualitativa y cuantitativa, los resultados determinaron que todos los partidos participaron en acciones de manipulación, con la diferencia de que unos desarrollaban sus maniobras con mayor intensidad. Por ello, no es descabellado pensar que los partidos algunas veces no presentan sus denuncias ante la autoridad electoral, por temor a que posteriormente sean objeto de la misma acusación.

En conclusión, los procedimientos administrativos que se denuncian ante el CGIFE presentan varios inconvenientes. El primero es que el IFE sólo conoce de acciones de manipulación del voto después de que un partido político interponga un recurso. Aunque pueden actuar a instancia de parte no lo hacen, y de esta manera evitan ser acusados de parcialidad en el proceso. El segundo inconveniente es que los denunciadores pueden sobreeser el procedimiento en cualquier momento, lo que conlleva a

que los partidos retiraran casi la totalidad de los recursos, como se hizo evidente en las elecciones federales del año 2000. En este sentido, la impresión que reflejan los partidos es que aceptan entrar en un proceso en el que acuerdan mutuamente retirar sus impugnaciones. El tercero radica en la complejidad de la investigación y los escasos medios con que cuenta la Institución para este efecto. Por último, se carece de una legislación electoral que defina claramente las sanciones que pueden aplicarse por actos de manipulación del voto. Como se percibe, los mecanismos jurídicos del IFE no tienen un efecto sustantivo para disminuir las acciones de manipulación del voto.

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN CÍVICA

El cambio de percepción de la sociedad mexicana respecto a la democracia ha sido evidente. Los estudios realizados por Mirón Lince y Pacheco Méndez en 1991 y 1994, relativos a la transformación del individuo en la vida democrática del país y su percepción de las instituciones electorales (Mirón y Pacheco, 1996, pp. 111-116), así como los que FLACSO desarrolló en 2001, denotan un cambio evidente de la sociedad mexicana respecto a la democracia electoral y sus instituciones. Actualmente, nos encontramos ante una sociedad que confía en sus órganos electorales y que tiene certeza en la garantía del voto; sólo para citar un ejemplo, la encuesta realizada en el marco del proyecto de la FLACSO, 2001, determinó que 97% de los entrevistados afirmó haber votado en secreto.⁴

La transformación de la cultura democrática de un país se construye con “un entramado complejo donde interactúan factores culturales y políticos de índole estructural y coyuntural”. Por tal motivo, es conveniente estudiar esos fenómenos para diseñar referentes estratégicos que permitan elaborar insumos para la educación cívica. Los programas de educación cívica son instrumentos cognitivos que contribuyen al proceso de construcción de ciudadanía (Cajas, 2000, p. 7). Este hecho no ha pasado desapercibido para el IFE, y por ello desde 1994 ha desarrollado diversas campañas. La primera etapa se centró en la credencial para votar con fotografía y la segunda, que inició en 1997, giró en torno a aspectos vinculados a las garantías del voto y las atribuciones del IFE.

Los resultados de las campañas del IFE han sido determinantes para la construcción de los referentes democráticos, que han permitido que el ciudadano se desarrolle por medio de movimientos perceptivos que generan una esperanza de legitimidad y credibilidad y que infunden confianza (Meyenberg, 1999, p. 128). La construcción

⁴ La encuesta se realizó en diciembre de 2000 por la empresa Investigaciones Sociales Aplicadas, S.C. (ISA). La encuesta es probabilística, de carácter nacional, estratificada y tiene múltiples etapas. El marco muestral fue el listado nominal

de nuevos referentes en la forma en la que el ciudadano concibe la política se logró gracias a diversos andamiajes. En materia de democracia electoral, fueron dos los insumos fundamentales: el primero, la certeza en la imparcialidad, el apego del IFE a la legalidad y su garantía de ciudadanía; el segundo, los programas de cultura cívica que transmite permanentemente el IFE.

Son diversos los trabajos que han analizado la labor del IFE; tan sólo respecto a la calidad de los efectos de sus programas, pueden consultarse los resultados del estudio que realizó la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, en el periodo previo a las elecciones federales del año 2000, por medio de grupos de enfoque.⁵ El estudio analizó fundamentalmente la percepción ciudadana sobre la promoción del voto, y del voto libre y secreto en los comerciales preparados por el IFE para televisión y radio. En el caso de la promoción del voto, se hizo evidente en los grupos de enfoque que los ciudadanos tienen un gran interés en participar en los procesos democráticos. Los entrevistados determinaron que los promocionales los motivaban a votar y fortalecían su concepción del voto libre y secreto, además de que agregaban la idea de que “nadie puede sobornarlos”. Al mismo tiempo les quedaba claro que el ciudadano tiene que votar “por el partido que sea, pero que lo haga”. Dos importantes aspectos adicionales se refieren a la percepción de las elecciones y su compromiso con los partidos. En el primer caso, los entrevistados captaron la idea de un comercial en el que una niña campesina platica con su abuela. Al respecto comentaron que las elecciones han cambiado sustancialmente y ahora son democráticas. En el segundo caso, algunos *spots* lograron influir para que el ciudadano no comprometiera el voto a cambio de un presente o insumo: “nosotros recibimos los regalos, pero no nos comprometemos a votar por ese partido”.

En lo que respecta al voto libre y secreto, algunas de las conclusiones revelaron la percepción de que el IFE es una institución imparcial y que no induce a nadie a votar en favor de un determinado partido. Al mismo tiempo, consideran que los comerciales del IFE son una manera de informar a la ciudadanía de la obligación de ir a votar. En lo que respecta al secreto del voto, ya existía la noción de esa característica y los *spots* sirvieron para apuntalarla. Por último, sobre el tema de la libertad del voto, a partir del anuncio que representaba a un elector como marioneta, los entrevistados percibieron que los políticos tratan de manipular a la gente “sin carácter”, por lo que para evitar

de electores por sección electoral, con un tamaño de muestra de 1 200 entrevistados en vivienda, a ciudadanos con credencial de elector. La encuesta tiene un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/-0.0123. La validación de la encuesta fue realizada por los profesores Blanca Helena del Pozo y Ricardo Aparicio.

⁵ La síntesis del estudio fue elaborada por Marlene Romo, funcionaria de la Dirección de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana del IFE, en un documento de trabajo.

ser influenciados manifestaron que es preciso votar “razonadamente lo que le conviene a cada quien” y así evitar ser sujetos de coacción. De lo expuesto anteriormente se puede deducir que la campaña del IFE en los medios de comunicación ha contribuido de manera importante a despertar la conciencia del elector.

Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE)

Como resultado de los trabajos de la reforma electoral de 1993 y de la propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral, surgió la iniciativa de integrar un órgano especializado cuya función primordial consistiría en inhibir y sancionar todo tipo de conductas que constituyeron un delito electoral, las cuales están casi todas vinculadas a acciones de manipulación del voto. Por tal motivo, en 1994 se creó la FEPADE por decreto presidencial. El criterio que otorgó relevancia a la institución naciente consistió en situarla en el nivel de subprocuraduría con plena autonomía técnica, con estructura, con recursos humanos y materiales propios. Sin embargo, orgánicamente y por la función que cumple la integraron a la Procuraduría General de la República.⁶ En síntesis, la principal función de la FEPADE es contribuir al orden democrático y ser la institución garante de la prevención y sanción de los delitos electorales federales.

Uno de los primeros cuestionamientos que podrían hacerse en torno a la FEPADE deriva de su procedencia orgánica y carencia de autonomía funcional: ¿por qué depende normativamente de la Procuraduría General de la República y no es una institución independiente? La respuesta obedece a que la fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver asuntos relacionados con averiguaciones previas en materia penal electoral federal, así como también interviene en los procesos penales y juicios de amparo relacionados con su materia. Las denuncias de los ciudadanos o de las instituciones públicas generan el inicio del procedimiento, aunque también la FEPADE puede actuar por iniciativa propia. En caso de que se tengan los elementos probatorios de la constitución de un delito puede ejecutar una orden de aprehensión o retener a presuntos responsables de la comisión de delitos electorales.

Si la función primordial de la FEPADE es prevenir y sancionar los delitos electorales, es fundamental definirlos. Desde nuestra perspectiva, un delito electoral es toda clase

⁶ El 23 de marzo de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el que se propone la creación de la FEPADE. El decreto presidencial que establece su constitución se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1994.

de acciones tipificadas en una norma penal que vulneran al sistema electoral en su conjunto, que impiden el libre ejercicio del voto y modifican el resultado de la voluntad ciudadana, produciendo una alteración clara en el principio de representación. El objeto fundamental de los delitos electorales es tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal (González de la Vega, 1994, p. 231). Por sus particularidades de tiempo, lugar y forma, los delitos electorales involucran condiciones peculiares. En ellos, el tipo penal reviste características muy diversas a los delitos tradicionales; el móvil de la acción no es un perjuicio patrimonial, ni lesiona bienes jurídicos (como el robo o fraude), y tampoco es un delito que atente a la integridad de la persona (como el homicidio o lesiones); por el contrario, a quien se vulnera es el Estado y a la voluntad del individuo. La manipulación del voto rompe con el principio democrático de la representación y la garantía del sufragio libre y legítimo. Este tipo de conductas tiene como intención obtener ventajas para generar condiciones que les permitan conseguir un mayor número de votos o disminuir el de sus adversarios. Por tal motivo, la comisión de un delito electoral quebranta la voluntad general y afectan al ejercicio legítimo del poder público, puesto que parten de un móvil político que transgrede las normas que pretenden garantizar la transparencia, la legitimidad, la libertad y la limpieza del proceso electoral.

En México la tipificación de los delitos electorales ha tenido una vida relativamente corta, ya que fue hasta el año 1990 que se integraron como delitos especiales en el Código Penal Federal. Durante los años 1990 y 1996, los delitos electorales tuvieron un carácter secundario, las averiguaciones que se instrumentaron por actos relacionados con la materia fueron escasas, al contrario de las numerosas denuncias públicas, hechas por los medios de comunicación y por organizaciones de ciudadanos, en las que se acusaba a partidos y candidatos de haber manipulado el voto de los electores. A partir de estas circunstancias y con el fin de dar clara respuesta al vacío propiciado por el incumplimiento de la ley, en 1994 se creó la FEPADE. Más recientemente el último ajuste normativo a los delitos electorales se hizo en 1996, mediante el cual se integró al Código Penal un apartado especial denominado “Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Electores”. La reforma consistió en aumentar los tipos penales por acciones que manipulan el voto.

Uno de los problemas para tipificar un delito electoral es la complejidad de los actos que lo generan, puesto que existe una *línea tenue* entre delito, falta administrativa y ciertas acciones de una campaña política que pueden considerarse antidemocráticas. Esto es, aunque tengan el mismo efecto, los medios que se utilizan evaden de alguna forma las disposiciones establecidas por la ley penal. Por ejemplo, el Código Penal sanciona a los candidatos que condicionan la prestación de un servicio público a cambio del voto a su favor; es frecuente que los partidos políticos en el gobierno aumenten

los apoyos sociales en años electorales, práctica que, conviene apuntar, es utilizada en otros países democráticamente consolidados.⁷

La dicotomía existente entre delito y acto administrativo equivale a un “buen matrimonio”, que se toma de la mano en una misma legislación y después se separa, pero que en cualquier momento puede llegar a confundirse o modificar ciertos esquemas que pueden oscilar entre lo administrativo y lo penal y que finalmente se determina por el acto en sí (Barreiro, 1993, p. 21). En efecto, una acción en el proceso de manipulación puede determinar si el acto constituye un delito electoral o una falta administrativa. Un aspecto adicional que debe considerarse respecto a lo que constituye un delito y un acto de proselitismo, es la costumbre en las campañas electorales en México, sobre todo en las zonas urbano-marginales y las rurales, donde el instrumento fundamental para la promoción del voto son los regalos a los votantes; aunque el acto no se percibe como una acción de compra del voto, sino como un intercambio mediante el cual el candidato cubre una necesidad social y el ciudadano agradece el detalle.

Los sujetos responsables de la comisión de delitos electorales pueden categorizarse en tres: los candidatos o los miembros del partido que participan en la campaña electoral, el intermediario y el votante. En este sentido, el Código Penal Federal hace una clasificación pormenorizada en la que señala a los responsables del ilícito de acuerdo con el tipo penal, pueden ser los candidatos y los funcionarios partidistas, los ciudadanos en general, los funcionarios electorales y de la administración pública y los ministros de un culto religioso. El Código Penal además sanciona a los diputados y senadores electos que no se presenten a ocupar su cargo, norma punitiva que en mi opinión es cuestionable ya que rompe con la naturaleza del tipo penal.

Las sanciones que el Código Penal contempla para los delitos electorales pueden ser prisión, destitución del cargo, suspensión de los derechos políticos, inhabilitación y multas. Las penas privativas de la libertad pueden oscilar entre máximas por delitos graves hasta nueve años (destinar recursos materiales y humanos del sector público a un partido o candidato), y mínimas de tres meses (hacer proselitismo en la casilla, votar más de una vez, entre otras), mientras que las sanciones económicas fluctúan entre 10 a 500 días de salario mínimo. Por sus particularidades, los delitos electorales pueden tener relación con otros delitos, en cuyo caso se acumulan y la pena puede aumentar, por ejemplo si una persona utiliza ilícitamente fondos públicos para actos electorales, también es responsable de peculado.

⁷ Se pueden citar muchos casos: en España por ejemplo, el Partido Socialista Obrero Español mantiene la fidelidad de un sinnúmero de electores del sur del país, por medio de subvenciones agrícolas; con los mismos efectos, el Partido Popular otorga a los pescadores de Galicia subvenciones sustanciosas. De igual manera, mientras que la democracia cristiana gobernaba Italia, utilizaba recursos públicos para tener cerca a sus electores.

El principal problema al que se enfrenta la FEPADE es la disparidad abismal entre el número de las personas consignadas y la probable comisión efectiva de delitos electorales. Por citar sólo un ejemplo, hasta concluir 2001 la FEPADE radicó 3 209 denuncias, de las cuales 2 193 se hicieron de 1997 al 2000,⁸ periodo en el cual se celebraron dos procesos electorales federales; sin embargo, los posibles responsables de esta clase de ilícitos pudieron ser cientos de miles. Un punto que sobresale son las 1 016 denuncias del año 2001, que equivalen a 46% del total de las averiguaciones presentadas en la historia de la FEPADE. Sin lugar a dudas, ello obedece al cambio de estrategia que la nueva dirección de la FEPADE implementó a partir de 2001; en consecuencia, de las denuncias instruidas se han tenido las siguientes sentencias condenatorias (véase tabla 2).

Como se puede deducir de la tabla anterior, los informes de la FEPADE indican resultados limitados, a pesar de ser la principal instancia que tiene que combatir los delitos electorales. El hecho de haber consignado a 411 personas, donde un poco más del 50% fue por haber obtenido una credencial para votar falsificada (207), denota una insuficiencia preocupante de la FEPADE en la prevención y sanción. La mayoría de las consignaciones que se han hecho por falsificar la credencial para votar, han sido de personas extranjeras que obtienen la credencial con el objeto de poseer un documento de identidad nacional para trabajar, para realizar trámites administrativos o para transitar libremente por el país. En menor proporción, hay personas mexicanas relacionadas con actividades ilícitas que gestionan una credencial para votar con el fin de ostentarse con otro nombre.⁹ Como puede apreciarse las conductas anteriormente señaladas no están vinculadas a una acción de manipulación del voto, puesto que el propósito de obtener una credencial falsificada no se relaciona directamente con el ejercicio del voto; el móvil de la acción no es favorecer o perjudicar a un determinado candidato o partido. Por lo mismo, la adulteración de la credencial para votar debería ser un delito tipificado como falsificación de documentos públicos, de esta forma se evitaría distraer a la FEPADE de su objetivo primordial: garantizar el libre ejercicio del voto.

Los datos oficiales son elocuentes y ellos revelan que la FEPADE no ha logrado consolidarse como una institución eficaz en la prevención y sanción de los delitos electorales; las causas pueden obedecer a las siguientes circunstancias:

⁸ Informe anual de actividades de la FEPADE correspondiente al año 2001.

Tabla 2

| <i>Sujetos activos sin calidad alguna</i> | <i>Inculpados</i> |
|---|-------------------|
| Vote a sabiendas que no cumple con los requisitos de ley (5); Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas con el fin de orientar el sentido de su voto (1); Obstaculice dolosamente las tareas de los funcionarios electorales (18); Solicite votos por paga o dádiva, promesa de dinero durante la campaña y jornada electoral (1); Vote con credencial de la que no sea titular (3); Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto (1); Introduzca, o sustraiga ilícitamente votos de la urna electoral, o destruya documentación electoral (69); Publique o difunda en los medios resultados de encuestas en los tiempos prohibidos por la ley (9) | 115 |
| <i>Funcionarios electorales</i> | |
| Haga uso indebido de los documentos del Registro Federal de Electores (23); Altere resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documento electoral (5); No entregue o impida la entrega de documentos electorales (3); Cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y forma prevista por la ley (7) | 7 |
| <i>Servidores públicos</i> | |
| Destine fondos públicos humanos y materiales en favor de un candidato o partido (34); Proporcione apoyo a través de sus subordinados (11) | 45 |
| <i>Funcionarios partidistas</i> | |
| Aproveche o reciba ilícitamente fondos, bienes o servicios | 2 |
| <i>Falsificación de credencial de elector</i> | |
| El que por cualquier medio o participe en la alteración del Registro Federal Electoral | 207 |
| Total | 411 |

Tabla de elaboración propia, con base en los informes anuales de la FEPADE del 2000 y 2001. Las cantidades que aparecen entre paréntesis corresponden al número de inculpados por delito.

Resultados insuficientes respecto a la sanción por la comisión de delitos electorales

Como se mencionó anteriormente, la FEPADE, en sus años de ejercicio ha consignado a 411 personas. De esta cifra podemos hacer una depuración y eliminar a los inculcados por haber obtenido su credencial para votar con datos falsos, de manera que la proyección sería un total de 204 procesados en dos elecciones federales. No se requiere ser un especialista en temas relacionados con los procesos electorales para percibir que los resultados presentados por la FEPADE, son totalmente desproporcionados en función de los delitos electorales que pudieron manifestarse en las elecciones aludidas. Tan solo Alianza Cívica, por ejemplo, que es una organización no gubernamental cuyo objeto fundamental es supervisar la transparencia del voto, presentó en las elecciones federales del 2000 más de 1 400 denuncias por acciones en las que se manipulaba el voto. Asimismo, en las elecciones federales de 1994 y 1997 las denuncias de este organismo fueron todavía más numerosas.¹⁰ En este orden de ideas, fueron innumerables las denuncias que hicieron los partidos políticos y la prensa escrita, de lo cual puede deducirse que la diferencia entre el número de consignados por la FEPADE y las denuncias hechas es totalmente desequilibrada. Este hecho obliga a reflexionar sobre la efectividad de la institución en su acción de fiscalización y sanción.

El desequilibrio entre denuncias públicas y los presuntos delitos electorales

Una referencia explícita y cuantitativa de la inequidad entre actos de manipulación y consignaciones de la FEPADE es la encuesta nacional que realizó el proyecto FLACSO, 2001. Los resultados de la encuesta determinan una incidencia considerable del fenómeno para un país democrático, aunque debe advertirse que fue un ejercicio exploratorio, ya que por el número de entrevistados (1,200), la encuesta solamente revela incidencias o aproximaciones al fenómeno; por tal motivo no se puede afirmar que los datos que se presentan sean puntuales y deben considerarse acotaciones necesarias.

Lo que sin duda es evidente es la magnitud del fenómeno y su efecto en los votantes, cuantificación que se realizó con base en la encuesta realizada en el proyecto arriba mencionado, tomando como referencia las afirmaciones de personas que manifesta-

⁹ Información proporcionada por la Agente del Ministerio Público de la FEPADE María del Carmen Ortega Guerrero, en entrevista celebrada en noviembre del 2001.

¹⁰ Información proporcionada por Hugo Almada, funcionario de Alianza Cívica en entrevista celebrada en noviembre de 2000.

ron haber recibido presiones, promesas, dinero o inducción, actos que constituyen un delito electoral. La tabla 3 que se presenta a continuación muestra resultados que confirman la tesis de la desproporción, entre la comisión de delitos electorales y el ejercicio de la FEPADE. Solamente incluimos los ocho delitos de mayor incidencia y hacemos un breve comentario de cada uno de ellos con el fin de destacar la forma en la que afectan el orden institucional y democrático.¹¹

La solicitud de votos por paga, dádiva o promesa y condicionar obras públicas, son los delitos que ocupan un primer lugar en el escalafón, dada su incidencia. La compra del voto parece ser un problema de primer orden, no porque afecte la democracia electoral, sino también porque se encuentra relacionado con los altos niveles de pobreza que aquejan al país. En este sentido, debe considerarse que existe el agente pasivo de gran necesidad, por un lado, y por el otro, la mayoría de los ciudadanos desconocen que el acto tiene implicaciones de carácter penal, tanto para el que paga por el voto (candidato), como para el que recibe (elector). Sin embargo, solamente el representante partidista que ofrece dinero, dádivas o promesas por el voto es consciente de que la acción constituye un delito electoral. El ciudadano que participa en esta clase de delitos tiene una fuerte dependencia económica y, generalmente por sus condiciones socioculturales no le permite estar informado que comete un delito. El intentar comprar el voto a casi 850 000 electores no es una tarea fácil, para ello se requiere de un sinnúmero de operadores políticos, además de recursos económicos. Ese dinero seguramente no se refleja en los gastos que los candidatos presentan en sus informes de campaña. Entonces, ¿de dónde proviene el dinero para comprar el voto?

Diferentes características reviste el condicionar la prestación de servicios públicos. En este sentido, los funcionarios implicados utilizan indirectamente los recursos del Estado para presionar a los ciudadanos con el fin de obtener votos para su partido, fracturando con ello la equidad que todo gobierno (federal, estatal o municipal) debe mantener en el ejercicio institucional. Además, con esta acción se rompe el principio de equidad que debe mantenerse en el proceso electoral, ya que al utilizar o condicionar los servicios públicos para estos fines, se valen de un insumo adicional que les proporciona una ventaja sobre sus adversarios.

Por lo que respecta a la obtención de una declaración firmada acerca de la intención del voto y a recoger la credencial de elector sin causa prevista por la ley, la incidencia de estos fenómenos no es menor. Pese a ello, la mayoría de ciudadanos desconoce que se trata de un delito electoral, por lo que cabe hacer una matización: tanto el IFE como la FEPADE son los responsables de advertir a la ciudadanía que esta clase de actos

¹¹ Para un análisis pormenorizado sobre los delitos electorales puede consultarse Reyes Tayabas (1994).

Tabla 3

| FEPADE | | Encuesta nacional | |
|---|-------------------|--------------------------------|---|
| <i>Delito</i> | <i>Inculpados</i> | <i>Incidencia del fenómeno</i> | <i>Ciudadanos en los que podría incidir el fenómeno (miles de personas)</i> |
| Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero o recompensa | — | 1.7% | 850 |
| Condicionar la prestación de servicios públicos, cumplimiento de programas y obra pública | — | 1.7% | 850 |
| Obtener o solicitar declaración firmada relativa a la intención del voto | 1 | 1.6% | 800 |
| Recoger sin causa prevista en la ley la credencial para votar | 8 | 1.3% | 650 |
| Proselitismo en el interior de las casillas | 1 | 1.2% | 600 |
| Transporte electores el día de la jornada electoral | — | 0.2% | 100 |
| Amenazas en el trabajo para votar por un determinado partido | — | 0.2% | 100 |

Tabla de elaboración propia. Los datos técnicos de la encuesta se han señalado en la nota a pie de página núm. 4.

constituye un delito electoral. El recoger la credencial o firmar un documento que implique un compromiso del voto puede afectar en su conjunto a más de 1 450 000 votantes, cifra que aunque no se destina a un solo partido, afecta las condiciones de la competencia y la legitimidad de la elección.

Transportar electores y hacer proselitismo dentro de las casillas es una de las prácticas más añejas de las elecciones. Como se puede apreciar en la tabla 3, el transportar

electores ya no es un problema grave que se suscite durante la jornada electoral, aunque persiste, en poco afecta el desarrollo cotidiano de las elecciones. Si la FEPADE no ha consignado a persona alguna por este motivo, es probable que se deba a la complejidad para presentar las pruebas acusatorias; por ejemplo, un caso típico es que las personas que transportan a los votantes suelen dejarlos a una distancia considerable de la casilla donde no son detectados por los representantes de otros partidos políticos. Por su parte, el proselitismo que se lleva a cabo dentro de las casillas electorales es un problema que va de la mano de la cultura política del ciudadano, y es común que los representantes de partidos sean quienes generen esta clase de ilícitos. Que un representante de partido trate de presionar a los electores, puede producir insuficientes efectos debido a que el votante tiene un alto grado de certeza en el secreto del voto, a pesar de ello, es un acto bastante recurrente que pudo incidir en 600 000 electores. Un aspecto adicional es que este tipo de acciones puede violentar la sana convivencia de la casilla electoral y, sobre todo, generar recursos que afectan a la transparencia del proceso, que posteriormente tienen que ser resueltos por la autoridad electoral y, en algunos casos, por los tribunales electorales. Uno de los mayores conflictos que afectan la legitimidad del proceso electoral son los copiosos recursos que se interponen en las casillas por supuestas acciones de proselitismo o presión para votar por un determinado candidato.

La cultura política del mexicano se ha modificado sustancialmente en las últimas dos décadas; actualmente, existen los mecanismos institucionales y políticos para que un funcionario público pueda denunciar a su superior por actos ilegales o abusos de poder. Por tal motivo, las amenazas y presiones en el trabajo para votar por un determinado partido han disminuido sustancialmente. No obstante, en las elecciones federales de 2000 se hicieron evidentes las manifestaciones en las que se denunciaba esta clase de hechos, una de las de mayor relevancia fue en contra de funcionarios de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La amenaza en contra de los funcionarios públicos con el fin de que voten por un determinado partido constituye un acto grave que viola la democracia misma, en tanto que el mecanismo utilizado tiene efectos inmediatos en la estabilidad económica del individuo y de su familia. El hecho de que existan funcionarios públicos que puedan ejercer presión en aproximadamente 100 000 ciudadanos es un asunto delicado y si consideramos además que la FEPADE no ha sancionado a persona alguna el problema es aún mayor. No existen los precedentes necesarios para que el funcionario pueda, con toda libertad, interponer una denuncia. Otro factor que debe considerarse es que en la administración pública existen funcionarios de todos los niveles y seguramente los de rango inferior, que son los que perciben menos sueldo y tienen un grado de dependencia mayor al trabajo, no son capaces de interponer tal denuncia. Para paliar este efecto existe un medio recurrente, esto es, se comprometen a votar por el partido que se les indica y cuando están en la urna eligen la opción de su predilección.

La inducción religiosa representa, dada su permeabilidad social (véase tabla 4), la forma más efectiva de manipulación. Dependiendo de las circunstancias, algunas formas de manipulación religiosa pueden constituir un delito electoral. Sin embargo, no hay precedente que indique que se haya hecho una consignación por este delito. Existen dos causas principales que inhiben a la autoridad para consignar: la primera es la complejidad del acto que evita caer en el tipo penal del delito; la segunda es el posible problema que ocasionaría a una comunidad de fieles someter a su ministro religioso a un proceso penal, además de los problemas políticos y sociales que puedan surgir de esa acción.

En el primero de los casos la ley penal señala: “Se impondrán hasta 500 días de multa a los ministros del cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos de su ministerio, *induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político*, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto” (art. 404 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal). En los procesos electorales se presenta un sinnúmero de casos en los que los ministros “recomiendan” de forma sutil o subliminal apoyar a determinados partidos o candidatos. Si esto no se hace directamente se evita la inclusión en el tipo penal, hecho que se hizo patente en el estudio de FLACSO, 2001. Por ejemplo en las entrevistas realizadas para el análisis cualitativo,¹² un ciudadano de Guadalajara señaló lo siguiente: “el padre nos recomendó que cuando votemos pensemos que el cielo es azul” (obrero de 42 años). Con ello el entrevistado captó indirectamente que tendría que votar por el PAN. Existen otros casos, en los cuales la recomendación se hace de forma directa: ...en Irapuato, también el padre les estuvo diciendo que votaran... dijo voten por el

Tabla 4

| FEPADE | | Encuesta nacional | |
|---|-------------------|--------------------------------|---|
| <i>Delito</i> | <i>Inculpados</i> | <i>Incidencia del fenómeno</i> | <i>Ciudadanos en los que podría incidir el fenómeno (miles de personas)</i> |
| Inducir por medio de actos religiosos al electorado para votar por un partido determinado | — | 2.3% | 1 150 |

Elaboración propia.

cambio... que votaran por otro menos por el PRI... y como los de ese rancho obedecen y quieren mucho a su padre, pues yo creo que sí, yo creo que sí lo hicieron... (empleada pública, 40 años, Guanajuato, Guanajuato). Las recomendaciones de los sacerdotes pueden llegar a tener un resultado eficiente, y como ejemplo podemos citar dos entrevistas en las que se preguntó si los ministros de culto religioso deben participar en política: ... el señor cura nos debe guiar y orientar para votar... (empleada doméstica, 47 años, Zapopan, Jalisco); y sí, porque los curas pueden opinar sobre los políticos, ya los sacerdotes siempre buscan lo mejor para la gente (ama de casa, 26 años, Tonalá, Jalisco).

En el segundo de los casos, la consignación de un ministro de culto religioso puede generar un problema social y hasta político para la FEPADE; someterlo a un procedimiento criminal generaría en su ámbito de acción pastoral una posible movilización social a favor del inculpado, así como una feroz crítica a la institución electoral. A pesar de las posibles implicaciones, la FEPADE está obligada a cumplir la ley. No es admisible que en un Estado democrático la manipulación religiosa pueda repercutir en más de un millón de personas y aún así no se tenga a nadie consignado. Las leyes tienen carácter coercitivo y sancionador para hacerse cumplir, ya que de otro modo se perciben las graves fallas del marco institucional.

LOS PROBLEMAS DE LA FEPADE

El principal problema de la FEPADE es su falta de posicionamiento en el ámbito ciudadano. Los votantes desconocen la existencia de una fiscalía que tiene como fin prevenir y sancionar conductas constitutivas de delitos electorales. En este orden de ideas, aunque de menor intensidad, un reducido sector de ciudadanos está informado acerca de que ciertos actos que manipulan el voto tienen una sanción de carácter criminal, por lo que también hablamos de un desconocimiento de la ley penal. Es importante destacar que a diferencia de la FEPADE, el IFE ha logrado consolidar una posición importante como institución que garantiza la democracia electoral de acuerdo con parámetros de equidad, libertad, legalidad y legitimidad. Por su parte, el TEPJF también ha logrado proyectarse dentro de su ámbito de acción y ejercicio.

¹² La investigación cualitativa se desarrolló en septiembre y octubre de 2000 bajo la coordinación de la profesora Rosalía Winocur. Para tal efecto se diseñó un guión de entrevista semi estructurada con preguntas abiertas, utilizando técnicas proyectivas. Se aplicó un total de 158 entrevistas en zonas rurales y urbanas, distribuidas entre las cinco circunscripciones electorales del país. Para la selección de las localidades, se construyó previamente un mapa de localización de zonas tomando como referencia los siguientes aspectos: situación socioeconómica, concentración del voto (localidades con votación superior a 80% para un solo partido) e influencia de determinadas agrupaciones gremiales, religiosas o comunitarias.

La FEPADE no ha desarrollado una campaña articulada para lograr su posicionamiento, los ciudadanos que la conocen son los que se encuentran ligados a la actividad político-partidista y a las instituciones electorales. En este sentido, tampoco ha resuelto sobre algún asunto que genere polémica en la opinión pública o que sienta un precedente importante mediante el cual se transmita su efectividad. Si existiese un caso por el cual se consignara a un actor político relevante, es probable que la ciudadanía empezaría a tener confianza en la institución y podría inhibir la posible comisión de delitos electorales. A partir de este escenario se desprende que la FEPADE es una institución que carece de la legitimidad social necesaria para fortalecer el ejercicio de su gestión. El asunto es delicado, puesto que ante una consignación de un actor político, el hecho se puede politizar y se convertiría en una lucha de descalificaciones mutuas entre partidos políticos. Esta noticia puede provocar que la ciudadanía piense que el problema en cuestión es producto del juego político y no un acto en el que el ciudadano tenga que apoyar a sus instituciones para mantener la legitimidad y la consecuente legalidad del Estado. La FEPADE es consciente de este problema, por lo que a partir del año 2001 la institución inició una campaña para consolidar su posición. Los resultados después de un año de trabajo han sido sustanciosos, aunque todavía insuficientes para las condiciones del país.

Un problema adicional es la complejidad para iniciar una averiguación y la escasa participación de los ciudadanos, en tanto responsables de denunciar actos que manipulen el voto y que constituyan un delito electoral. Por lo que respecta a la presentación de una denuncia, el ciudadano encuentra numerosos obstáculos para iniciar el proceso en virtud de que debe comparecer ante una agencia del Ministerio Público Federal o local, trámite que frecuentemente resulta lento, eso sin considerar que en ocasiones se requiere que el denunciante ofrezca medios de prueba para sustentar sus argumentos, así como comparecer a todas las diligencias que el proceso requiera. El primer problema que se presenta es la naturaleza de las pruebas, es decir, el individuo debe comprobar que fue sujeto de presión en la casilla; que cierta persona lo presionó en el lugar de trabajo; que le ofrecieron dinero a cambio de su voto; o que le condicionaron la prestación de un servicio público a cambio del mismo. El segundo factor determinante para no acudir a levantar una denuncia es que el móvil del ilícito no represente un perjuicio en el patrimonio del denunciante, sin embargo, el ciudadano no percibe que ese acto atenta contra la democracia misma por alterar el principio de representación. Otro de los inconvenientes que se presenta es el tiempo que se tiene que invertir para denunciar un delito electoral, el desconocimiento de la FEPADE y de la tipificación de los delitos electorales. A lo anterior se suma un último aspecto, la desconfianza que el ciudadano tiene en las instituciones procuradoras de justicia. Por los motivos señalados, no es difícil imaginar que el ciudadano se inhiba y no denuncie

actos que constituyen un delito electoral. La suma de todos estos factores supone una paradoja: ¿existe la intención de los ciudadanos de ejercer su responsabilidad cívica democrática, en su carácter de actores que participan en las elecciones, para denunciar los actos de manipulación que constituyen un delito electoral?

Es conveniente destacar que el motor que impulsa las averiguaciones previas por delitos electorales son las denuncias de los ciudadanos o de las instituciones públicas. Aunque la FEPADE está facultada para conocer por iniciativa propia, en la práctica investiga esporádicamente un hecho denunciado en los medios de comunicación o de forma anónima. En este sentido, los ciudadanos son los principales responsables puesto que ellos son los que transitan, y viven directa y cotidianamente el proceso electoral; no obstante, de las denuncias que se presentan, menos de 9% proviene de los ciudadanos, de los cuales por cierto, realizan actividades partidistas.¹³ Un problema adicional de la FEPADE es que cuenta con un presupuesto reducido y personal insuficiente para desarrollar de manera eficaz su función.¹⁴ De las tres instituciones vinculadas con los procesos electorales, (IFE, TEPJF y FEPADE), las dos primeras poseen recursos económicos y materiales suficientes, al contrario de la FEPADE cuyos insumos son bastante limitados si se piensa en la responsabilidad institucional que tiene encomendada. En el contexto de la garantía de la democracia electoral, existe en el engranaje una pieza que no gira a la misma velocidad, la FEPADE; es el momento de corregir la desproporción de la maquinaria.

Por último, otro problema grave relacionado con la manipulación del voto, y cuya responsabilidad primordial recae en la FEPADE, es la complicidad mutua de los actores implicados, entendida como el acto mediante el cual los sujetos participantes, activos y pasivos (partidos y candidatos, los intermediarios y los electores), llegan a un acuerdo para votar por una determinada opción política a cambio de un insumo. Esta acción, que puede realizarse de manera consciente o inconsciente, beneficia a todos. Los partidos o candidatos reciben un apoyo electoral; los intermediarios, un insumo o la ganancia de la transacción realizada y los votantes, satisfactores económicos en especie o materiales. Como se puede percibir, todos son parte de un círculo vicioso del cual obtienen un beneficio, de manera que una posible denuncia no resulta conveniente y ello plantea un problema en el nivel de cultura política del ciudadano.

¹³ De acuerdo con el informe de la FEPADE de 2000, 69% de las denuncias por delitos electorales proviene de las Juntas Locales y Distritales del IFE y 15% de los partidos políticos.

¹⁴ El presupuesto para la FEPADE en el año 2001 fue de 2.8 millones de pesos, mientras que el del IFE es de 3 500 millones de pesos. El personal total de la FEPADE está integrado por 245 personas.

Conclusiones

La manipulación del voto es un fenómeno que se manifiesta en todas las democracias con diversa intensidad. Su repercusión depende de múltiples factores, como el desempeño de las instituciones electorales, el marco normativo electoral del Estado, la cultura política de los ciudadanos, el grado de educación y el nivel de pobreza, la costumbre política y la manera como los actores políticos desarrollan sus campañas electorales. La manipulación del voto es un problema de la sociedad, de los partidos y de las instituciones electorales, y representa un obstáculo para el pleno ejercicio de la democracia electoral.

Si se le considera desde el punto de vista social, puede verse que su incidencia en la sociedad mexicana es consecuencia del bajo nivel de la cultura política que se manifiesta en algunos sectores de la población y en las condiciones socioeconómicas del país. Es oportuno matizar que la manipulación del voto ha disminuido sustancialmente en los últimos diez años como resultado de una sociedad más informada, interesada en asuntos públicos y consciente de la naturaleza secreta del voto. A ello ha contribuido significativamente el ejercicio imparcial del IFE, el comportamiento de los ciudadanos que fungen como funcionarios de casillas en periodos electorales y los programas de difusión y capacitación cívica del IFE. Desde otro ángulo, implica una problemática política porque los partidos políticos siguen recurriendo, en algunos sectores de votantes, a prácticas de manipulación. Por último, es institucional debido a que la autoridad electoral debe velar por la transparencia, legalidad, legitimidad y libertad del proceso electoral.

En este sentido, el IFE ha sido la principal instancia que ha contribuido a reducir el fenómeno de la manipulación a través de medios que podemos sintetizar en dos: la construcción de un nuevo discurso democrático electoral y el desempeño institucional. Por lo que se refiere al primer punto, la amplitud de dicho discurso ha logrado que el ciudadano modifique sus esquemas para decidir su forma de votar, apoyado en condiciones que generan su confianza; el ciudadano elige de manera individual y libre la opción política de su preferencia. Uno de los mayores logros del IFE ha sido convencer a buena parte de la ciudadanía de que el libre ejercicio del voto es un hecho que está garantizado por las instituciones, y las campañas de difusión emprendidas por esta institución desde 1997 hasta la fecha han contribuido de manera importante. En lo que respecta al desempeño institucional del IFE, el ciudadano tiene confianza y certeza que la autoridad electoral se desempeña con imparcialidad y transparencia. En el supuesto de que el votante sea sujeto a un proceso de manipulación del voto por algún candidato o partido político, ahora tiene la certeza de que puede acudir a las instituciones para denunciar el hecho. De esta forma, los dos aspectos señalados tuvieron un efecto reactivo positivo cuando

coincidieron con un elemento adicional ajeno al comportamiento de las instituciones electorales: la pérdida de eficacia de las prácticas clientelares.

El problema central en el desempeño de acciones en contra de la manipulación del voto por parte del IFE son sus mecanismos legales, que no responden a las expectativas de una democracia electoral consolidada. Es axiomático que los recursos presentados ante el IFE durante los periodos electorales por acciones de manipulación no han sido resueltos mediante una sanción enérgica a los partidos y candidatos que suelen utilizar algunos recursos para fracturar el libre ejercicio del voto. Es cierto que los partidos también son responsables, al no ratificar sus recursos o presentar incidentes inexistentes, pero también es indiscutible que el IFE debe velar por el apego a la legalidad electoral.

En lo que respecta a la FEPADE, es claro que la institución no ha respondido a las expectativas con las que fue creada. En periodos electorales son múltiples las denuncias públicas por acciones de manipulación del voto y mínimas las denuncias que se instruyen. El haber integrado al Código Penal Federal disposiciones que sancionan a las personas que cometan acciones constitutivas de delito electoral, las cuales en su mayoría son por manipulación del voto, fue una medida acertada. La responsabilidad de la FEPADE ante los próximos comicios electorales de 2003 es de singular importancia. Los partidos son conscientes y respetan las nuevas formas del juego político. El IFE y el TEPJF ya han delimitado su rango de acción, así como el alcance de sus acuerdos y resoluciones. A diferencia de ellos, la FEPADE no ha encontrado un espacio que le permita afirmar la eficiencia en el desarrollo de sus atribuciones, a pesar de que es la institución con mayor responsabilidad en la fiscalización y sanción por actos de manipulación del voto. Los últimos procesos electorales celebrados en México en 1997 y 2000 no han erradicado las conductas de manipulación, por lo que todavía no se ha podido encontrar una respuesta satisfactoria. La responsabilidad primordial recae sobre la FEPADE, su reto consiste en establecer una estrategia eficaz que permita que el próximo proceso electoral, que inicia en marzo del 2003, se desarrolle con mínimas acciones de manipulación del voto.

La legitimidad de las elecciones se sustenta en su credibilidad y en la confianza del ciudadano de que podrá intervenir indirectamente en los asuntos públicos (Díaz Santana, 2001, p. 39). Los tiempos actuales requieren de una amplia confianza en los procesos electorales y del respeto por parte de los partidos políticos a las reglas que ellos mismos diseñaron, en las que no debe haber cabida para actos de manipulación. Si los partidos no pueden consolidar la democracia electoral, el IFE y la FEPADE deberán ser los árbitros y los fiscales que garanticen el cumplimiento de la ley y la democracia electoral.

recibido en abril de 2002
aceptado en mayo de 2002

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL y JORGE A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ, 1997, *La observación de las elecciones*, 2ª ed., México, Porrúa.
- AUYERO, JAVIER (comp.), 1997, *¿Favores por votos?*, Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Buenos Aires, Losada.
- BARREIRO PERERA, FRANCISCO JAVIER, 1993, “Los delitos electorales en la legislación penal mexicana”, en *Justicia Electoral*, vol. II, núm. 3.
- CAJAS CASTRO, JUAN, 2000, *Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina*, Cuadernos de investigación núm. 1, México, IFE.
- CAZÉS, DANIEL (coord.), 1996, *Memorial de las elecciones de 1994. Testimonios de observadores*, México, La Jornada Ediciones y CIICH de la UNAM.
- CRESPO, JOSÉ ANTONIO, 1992, “El contexto político de las elecciones de 1991”, en Alberto Aziz y Jacqueline Peshard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Porrúa y CIICH de la UNAM.
- DÍAZ-SANTANA, HÉCTOR, 2001, “Sistemas y procesos electorales”, *The University Journal*, vol. I, núm. 2, México, Universidad Anáhuac del Sur.
- ESPÍRITU, ORLANDO, 1994, “Padrón electoral”, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Porrúa.
- FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES, *Informes de actividades de los años 2000 y 2001*, FEPADE, México.
- FLACSO, 2001, *Informe del proyecto “Las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del 2 de julio del 2000”*, coordinado por Héctor Díaz-Santana.
- GARZÓN VALDÉS, ERNESTO, 1997, “Acerca del concepto de corrupción”, en Francisco J. Laporta y Silvina Alvarez (comps.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, RENÉ, 1994, *Derecho Penal Electoral*, 3ª. ed., México, Porrúa.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1995, *Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE.

- LAPORTA, FRANCISCO J., y SILVINA ÁLVAREZ (comps.), 1997, *La corrupción política*, Madrid, Alianza.
- MEYENBERG, YOLANDA, 1999, “Ciudadanía y cultura cívica. Las peculiaridades del caso mexicano”, en Luis Salazar (coord.), *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.
- MEYENBERG, YOLANDA y JULIA FLORES, 2000, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, México, IFE y UNAM.
- MIRÓN LINCE, ROSA MARÍA y GUADALUPE PACHECO MÉNDEZ, 1996, “La desilusión neoliberal y el escepticismo ante el sistema”, en *Partidos y elecciones*, México, UAM, IFE y CNAP.
- MOLINAR HORCASITAS, JUAN, 1991, *Es tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- MORALES, RODRIGO, 1995, “La sociedad civil y las elecciones en México”, en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coord.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa y FLACSO.
- PATIÑO CAMARENA, JAVIER, 1994, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN, 1995, “El significado de las elecciones de 1994”, en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa y FLACSO.
- REYES TAYABAS, JORGE, 1994, *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, México, PGR.
- ROMO, MARLENE, documento de trabajo elaborado en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE en el año 2000.