

**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA**  
**DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN CÍVICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

# **GUÍA PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO LIBRE Y RAZONADO 2009**

**PROGRAMA DE COLABORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DEL VOTO 2009**

**ABRIL, 2009**

## ÍNDICE

	Página
Presentación .....	3
La política .....	5
La democracia .....	5
Los partidos políticos .....	7
El voto y las elecciones democráticas .....	9
El voto como producto del ejercicio de la razón pública .....	12
El proceso electoral .....	13
Requisitos y procedimientos para votar .....	14
Las autoridades electas mediante el voto .....	18
El abstencionismo .....	20
La compra y coacción del voto .....	27
Delitos electorales .....	29
La participación electoral de los ciudadanos mexicanos .....	32
Recomendaciones para promover un voto libre y razonado .....	34
Sugerencias para la realización de un diagnóstico .....	37
Anexos .....	40

## PRESENTACIÓN

El Instituto Federal Electoral (IFE), además de ser responsable de organizar las elecciones federales, tiene entre sus fines llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática. Esta importante tarea es compartida por diversos actores, como es el caso de los partidos políticos y de organizaciones civiles interesadas en la formación de ciudadanos democráticos y participativos.

El “Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas”, en su Artículo 2, define como *Organización Ciudadana* a toda aquella sociedad, asociación, agrupación política nacional o grupo de ciudadanos mexicanos sin vínculos con partidos políticos y candidatos, interesados en promover la participación ciudadana en los Procesos Electorales Federales y en los Procesos Electorales Locales cuando éstos sean organizados por el Instituto.

Asimismo, el Reglamento establece que toda Organización Ciudadana interesada en promover el voto deberá hacer observancia del mismo, con particular énfasis en lo establecido en su Artículo 5:

*“Las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto, se sujetarán a las siguientes reglas:*

- a) La promoción del voto tendrá como finalidad fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales, así como fortalecer los valores, prácticas e instituciones de la democracia;*
- b) La promoción del voto deberá ser imparcial, es decir, no deberá incidir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni generar confusión, presión o coacción en los electores o afectar la equidad en la competencia electoral; y*
- c) La promoción del voto deberá respetar en todo momento las características que, por ley, tiene el sufragio las cuales son el ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y buscará que el voto sea razonado e informado.*

*Cualquier violación a lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con lo previsto en el Libro Séptimo, Título Primero del Código”.*

Finalmente, entre los objetivos del Reglamento se encuentra el brindar asesoría y orientación a las organizaciones ciudadanas.

Así, esta guía constituye una iniciativa de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC), cuya intención es mostrar la manera en que el IFE entiende el ejercicio del voto dentro de un sistema de gobierno democrático. La guía contiene tres secciones generales: la primera de ellas presenta una selección de los temas que, a nuestro juicio, resulta importante considerar cuando se trata de promover el voto libre y razonado; la segunda contiene una serie de recomendaciones generales para llevar a cabo tal promoción; y la tercera presenta algunas sugerencias para elaborar un diagnóstico previo a las acciones de promoción del voto.

Si bien el contenido de esta guía corresponde a la visión de democracia del Instituto Federal Electoral, nuestra intención no es presentarla como la única posible o la correcta, sino motivar la reflexión y abrir el espacio para un diálogo abierto que enriquezca las diversas iniciativas de promoción de la participación electoral.

Se decidió presentar esta guía en un formato virtual con el fin de brindar más apoyos a quienes deseen profundizar en los temas que aquí se exponen de manera muy breve. La manera de tener acceso a dichos documentos es muy sencilla, basta con dar un clic sobre las palabras o frases escritas en color azul (vínculos) para consultar los diversos documentos y materiales didácticos producidos por el IFE; materiales informativos producidos por otras instituciones; leyes y reglamentos; animaciones que ilustran de una forma creativa y dinámica algunos de los procedimientos expuestos, entre otros.

Ponemos la presente guía a disposición de todas aquellas Organizaciones Ciudadanas interesadas en promover el voto libre y razonado en sus ámbitos de acción, esperando les resulte de utilidad.

## LA POLÍTICA

*Para promover el ejercicio del voto...*

Uno de los principales obstáculos, si no es que el más importante, para participar en la vida pública es el desinterés o el rechazo que muchos ciudadanos expresan en relación con la política. Reflexionar sobre el significado de este concepto y, con ello, encontrar la relación entre la participación política y el bienestar de las personas y las comunidades, favorecerá que los ciudadanos revaloren la política y muestren mayor disposición a ejercer su derecho de votar.

“La política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, qué le toca a cada quién, cómo y cuándo”.<sup>1</sup>

La participación política parte de acciones muy sencillas que requieren del esfuerzo de los ciudadanos, pero que son alcanzables; pequeñas señales con las cuales podemos comunicar que pertenecemos a una comunidad y que nos interesamos por la creación, el mantenimiento o la transformación de las reglas que nos permiten convivir y elegir gobiernos. Es posible comenzar por realizar acciones tales como discutir con otros sobre soluciones a los problemas públicos que nos afectan directamente, escribir cartas a los periódicos, estar presentes en las reuniones vecinales, acudir a votar en las elecciones y tantos otros esfuerzos limitados que no tienen que interrumpir nuestra labor diaria.<sup>2</sup>

## LA DEMOCRACIA

*Para promover el ejercicio del voto...*

Promover el ejercicio del voto requiere tener muy claro el sistema de gobierno en que éste se inscribe. Conocer las características que definen a las democracias modernas, como la nuestra, permite a los ciudadanos comprender el sentido del ejercicio de su voto y generar en ellos una mayor disposición a participar activamente en los procesos electorales.

Aunque son diversas las interpretaciones y definiciones de la democracia, la mayoría incluye las dimensiones que se describen a continuación:<sup>3</sup>

1. *Elecciones libres e imparciales.* Las elecciones permiten la participación de todos los ciudadanos en el ejercicio del poder público. Es decir que quienes toman las decisiones

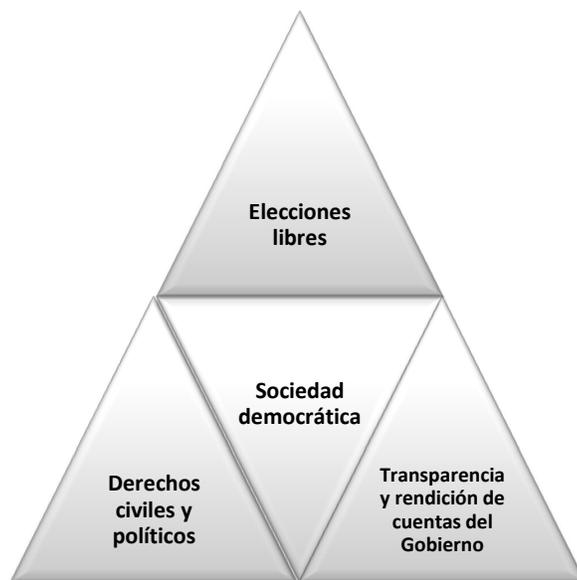
<sup>1</sup> Jacqueline Peschard, *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 2, México, IFE, 1994.

<sup>2</sup> Salvador Giner y Victoria Camps, *Manual de Civismo*, Barcelona, Ariel, 1998 y Jorge Domínguez, *Coloquio para la presentación de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2001.

<sup>3</sup> David Beetham, (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage, 1994, pp. 20-30.

político-administrativas y gubernamentales son elegidos en elecciones frecuentes conducidas en forma imparcial y equitativa.

2. *Gobierno transparente y que rinda cuentas.* El gobierno debe explicar y justificar sus acciones ante los ciudadanos y ante los otros poderes del Estado.
3. *Derechos civiles y políticos.* Los ciudadanos tienen derecho a (y deben poder en la práctica) expresarse libremente sobre asuntos políticos y organizarse para defender sus intereses sin riesgo de ser castigados; votar y ser votados; ser juzgados en un proceso legal, entre otras garantías básicas.
4. *Sociedad democrática.* Se refiere a la fortaleza de la sociedad civil (organizaciones ciudadanas autónomas que representan los intereses de los ciudadanos que las integran); el interés, información y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; los valores, prácticas y actitudes de la población respecto a la democracia (cultura política democrática).



Para profundizar en este tema, se sugiere consultar a: Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 1, México, IFE, 1993; y a José Fernández Santillán, *La Democracia como forma de Gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 3, México, IFE, 1997.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Para promover el ejercicio del voto...*

Los partidos políticos constituyen un elemento fundamental de las democracias representativas, por lo que promover el voto implica sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de su existencia, la necesidad de conocerlos, informarse sobre sus programas y propuestas y exigirles cuentas sobre sus acciones, las cuales son financiadas con recursos públicos, provenientes del pago de los impuestos de todos los ciudadanos.

En las democracias representativas como la nuestra, los partidos políticos constituyen el medio fundamental para competir abiertamente por el poder y convertir las demandas de los ciudadanos en proyectos de gobierno.

Los **partidos políticos** son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Art. 41)

Sólo los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, en la creación de partidos está prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, así como cualquier forma de afiliación corporativa.

Las normas y los requisitos para el registro legal de un partido político, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral están determinadas por la ley. Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones para cargos de elección popular a nivel federal, estatal y municipal. En México, para las elecciones federales, actualmente existen ocho **partidos políticos**.

	Partido Acción Nacional		Partido del Trabajo
	Partido Revolucionario Institucional		Convergencia
	Partido de la Revolución Democrática		Nueva Alianza
	Partido Verde Ecologista de México		Partido Socialdemócrata

Por último, es importante saber que dos o más partidos políticos pueden celebrar un convenio temporal con la finalidad de postular a los mismos candidatos en las elecciones federales. A este convenio se le conoce como **coalición**. Los requisitos que deben cumplir las coaliciones se encuentran establecidos en el [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales \(COFIPE\)](#).

Para el Proceso Electoral Federal 2008-2009 los partidos políticos nacionales sólo pueden formar coaliciones para postular candidatos a diputados por el principio de Mayoría Relativa, ya sea a través de una *coalición total*, es decir, la que comprende a los 300 distritos electorales uninominales, o de una *coalición parcial*, en la que sólo se pueden postular fórmulas de candidatos hasta máximo de 200 distritos electorales uninominales. (COFIPE, Art. 96, numeral 6, inciso b).

Concluida la etapa de resultados y realizada la declaración de validez de la elección de diputados, la coalición termina automáticamente.

Para las elecciones federales de 2009 se constituyeron dos coaliciones:

**Primero México.-** Esta **coalición parcial** está integrada por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Verde Ecologista de México. Es parcial porque sólo aplica para los siguientes 63 distritos.

Chiapas	D.F.	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Puebla	Quintana Roo	Tlaxcala	Yucatán	Zacatecas
1,2,3, 4,5,6, 7,8,9, 10,11 y 12	2,6 y 16	10	4 y 9	3	6,7 y 9	1,2,3,4,5, 6,7,8,10,1 1,12,13,1 4,16,17,1 8,21,22,2 3,24,26,2 7,28,32,3 3,34,35,3 7,38,39 y 40	11	1 y 3	1	1,2,3 4 y 5	3

**Salvemos México.-** Esta **coalición total** está integrada por el Partido del Trabajo y por Convergencia. Es total porque aplica en todos los distritos electorales federales.

Para profundizar en el tema de los partidos políticos y su relación con la democracia, se sugiere consultar a: Leonardo Valdés, [Sistemas Electorales y de Partidos](#), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 7, México; IFE, 1997; a Jaime Cárdenas, [Partidos Políticos y Democracia](#), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 8, México IFE, 2001 y a Jesús Silva-Herzog Márquez, [Esferas de la Democracia](#), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 9, México; IFE, 2007.

## EL VOTO Y LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

*Para promover el ejercicio del voto...*

Conocer la importancia de participar en el proceso electoral y comprender **que** las consecuencias de nuestras decisiones, particularmente la de acudir a las urnas y votar o abstenerse, puede influir en la disposición de los ciudadanos a participar. Es importante promover el voto dando a conocer su significado y características, su utilidad y valor como instrumento político, más allá del hecho de dar cumplimiento a un deber.

El ciudadano, al acudir a las urnas, ejerce el poder de elegir a sus gobernantes y de cambiarlos si es que no está satisfecho con su desempeño. Esto es importante porque de su elección depende el rumbo que tomará el país y las acciones concretas que se llevarán a cabo en su comunidad, las cuales influyen de manera determinante en la calidad de vida de las comunidades, las familias y los individuos.

Las **elecciones democráticas** permiten a una comunidad *dirimir la lucha por el poder* y decidir entre diferentes opciones de gobierno *de manera pacífica*, mediante un procedimiento abierto, incluyente y equitativo. *Abierto*, porque los contendientes deben dar a conocer sus propuestas y están sujetos al escrutinio de la opinión pública; *incluyente*, porque permite que participen todos los ciudadanos, los cuales deben tener garantizada su libertad de elección; y *equitativo*, porque se deben conducir de manera imparcial, sin que las autoridades favorezcan a un grupo en particular y porque la distribución de recursos entre los contendientes debe permitir una competencia efectiva.

Las elecciones democráticas también constituyen una fuente de legitimación de las autoridades públicas; y por otra parte, al llevarse a cabo de forma periódica, crean incentivos para que las autoridades ejerzan el poder con responsabilidad y tomen en cuenta la opinión y demandas de sus electores. De no responder tales demandas, el electorado puede retirarles su apoyo.

Para profundizar en el tema se sugiere consultar a José Antonio Crespo, *Elecciones y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 5, México, IFE 1997.



El **voto** es un derecho político fundamental en una democracia; que si bien no es condición suficiente, sí es necesaria para que un régimen pueda llamarse democrático. Al ser el voto un instrumento que permite el ejercicio de la soberanía mediante la renovación y legitimación de las autoridades políticas, también brinda a los ciudadanos la oportunidad de llamar la atención sobre sus necesidades e intereses generales, así como para demandar que las autoridades políticas lleven a cabo acciones que las satisfagan.<sup>4</sup>

Votar es **decidir** qué personas tomarán las decisiones fundamentales que nos afectan como individuos y como comunidad, tal es el caso de:

- Las obras y proyectos del gobierno.
- Los servicios públicos como agua, drenaje, vías de comunicación, etc.
- Las políticas sociales como salud, empleo, educación, seguridad pública, vivienda, etc.
- El fomento a las actividades económicas: al campo, la agricultura, los servicios, la industria, etc.
- Lo que se va a hacer con el dinero que aportamos al Estado por medio de los impuestos que pagamos.
- Las leyes que regulan la convivencia social.

El ejercicio del voto permite al ciudadano:

- Ejercer su derecho y su libertad para decidir.
- Ejercer su poder para influir en las decisiones del gobierno por medio de sus representantes, por ejemplo, en **cómo se gastará el dinero que aporta al Estado** por medio de los impuestos que paga.
- Ayudar a fortalecer un régimen democrático que respete la libertad y tome en cuenta los intereses de todos y todas.
- Contribuir en el mantenimiento de la **convivencia pacífica** en nuestro país.
- Elegir a los representantes con las propuestas que más convienen a él mismo, a su familia y a su comunidad.
- Exigir cuentas a los gobernantes.

Además, por medio del voto, el ciudadano puede **castigar o premiar a las autoridades** y a los partidos políticos de acuerdo con su desempeño en el poder. De esta manera, quienes ocupan un cargo público se deben preocupar por desempeñarse con responsabilidad y eficiencia, actuando en bien de la ciudadanía.

<sup>4</sup> De acuerdo con Amartya Sen, “los gobernantes tienen incentivos para escuchar lo que quieren los individuos si tienen que hacer frente a sus críticas y buscar su apoyo en las elecciones”. (*Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 1999, p.190-91)

Así, en el largo plazo, la democracia puede contribuir a resolver algunos problemas relacionados con la calidad de vida de la mayoría de la población, siempre y cuando los ciudadanos ejerzan este derecho conscientes de su utilidad como:

- Medio para canalizar demandas ciudadanas hacia las instituciones estatales.
- Medio de control de los gobernados sobre los gobernantes.
- Instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos.

Sin embargo, para que el ejercicio del derecho a votar cumpla con las funciones arriba descritas, es necesario que se lleve a cabo de manera libre, razonada y responsable. Lo anterior significa que este ejercicio satisfaga una serie de requisitos derivados de los principios del derecho electoral democrático y del ejercicio de la razón pública.

De acuerdo con los principios del derecho electoral, el voto debe ser:

- ➔ **Universal.** Todo ciudadano tiene el derecho de elegir y de ser elegido, independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, clase social, educación, religión, capacidad impositiva o convicción política.
- ➔ **Libre.** El acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita.
- ➔ **Secreto.** El carácter secreto del voto garantiza la libre expresión de la voluntad del elector e impide que éste sea presionado para asignar su voto.
- ➔ **Directo, personal e intransferible.** Cada ciudadano, con su credencial de elector, vota por sí mismo, y sin intermediarios, en la casilla asignada. (En el caso de las personas discapacitadas o invidentes se hacen excepciones, ya que pueden ir acompañadas por una persona de su confianza para que marque la boleta donde ellas les indiquen).

*En México, la Constitución de 1857 otorgó el voto a los hombres. Sin embargo, no fue sino hasta el 17 de octubre de 1953 que se reconoció el derecho de las mujeres a votar y a competir por cargos de elección popular.*



## EL VOTO COMO PRODUCTO DEL EJERCICIO DE LA RAZÓN PÚBLICA

*Para promover el ejercicio del voto razonado...*

Si bien el voto es una condición necesaria para que un régimen pueda llamarse democrático; para que tenga una influencia real en la toma de decisiones políticas es indispensable que sea razonado. Al respecto, hay que tomar en cuenta que muchos de los beneficios obtenidos mediante el ejercicio de este derecho no son visibles de forma inmediata; por ello, la reflexión que debe orientar esta decisión habrá de tomar en cuenta los beneficios a largo plazo.

Un voto razonado y responsable es aquel que resulta del ejercicio de la razón pública, es decir, un voto que el ciudadano decide libremente con base en una discusión informada y tolerante de los problemas colectivos y con plena conciencia de la forma en que el ejercicio de este derecho influye en la toma de decisiones políticas.

Emitir un voto razonado y responsable comprende cuando menos cinco pasos:

1. **Informarse:** El primer paso para emitir un voto razonado consiste en informarse sobre las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos. Esta información puede obtenerse a través de diversas fuentes, tales como medios de comunicación (radio, televisión, prensa, Internet); acudiendo directamente a las oficinas de los partidos políticos; asistiendo a eventos públicos; intercambiando opiniones con otras personas; etc.
2. **Analizar:** Para saber si las propuestas de los partidos y candidatos atienden de manera efectiva nuestros problemas y coinciden con nuestra propia ideología, intereses y necesidades, tanto individuales como para el bienestar de nuestra comunidad.
3. **Intercambiar ideas.** También es muy importante intercambiar y discutir nuestras ideas con otros miembros de la comunidad, de manera respetuosa, racional y tolerante. Una vez hecho esto, es posible comparar las distintas propuestas y valorar la que mejor nos convenga como individuos y como comunidad.
4. **Decidir:** Una vez que se han analizado y discutido las propuestas, es necesario valorarlas y definir nuestra propia posición ante las diversas alternativas. Tras ello, se está en posibilidades de tomar una decisión.
5. **Votar:** Por último, es momento de acudir a la casilla el día de la elección, marcar la boleta en el recuadro de la opción elegida y depositarla en la urna; acto que se da como resultado de un proceso informado, razonado y responsable.

Es muy importante tener presente que nuestra responsabilidad como ciudadanos no termina con el acto de votar; para que efectivamente se cumplan las promesas de campaña y nuestras demandas sean tomadas en cuenta, es necesario **vigilar y pedir cuentas** a las autoridades que fueron electas, así como **participar** de diversas formas para exigir que los gobernantes cumplan con sus obligaciones y realicen las acciones necesarias para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

## EL PROCESO ELECTORAL

*Para promover el ejercicio del voto...*

En México, la celebración de elecciones constituye un proceso que consta de varias etapas; el saberlo ayuda a prepararnos mejor para el día de la elección, tomar decisiones más informadas y dar un seguimiento más cercano a las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos.

El **proceso electoral** es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. (Art. 209 del COFIPE).

El proceso electoral federal inicia en la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección o, en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto, o bien cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno ?.

El Proceso Electoral Federal 2008-2009 comprende tres etapas:

1. Preparación de la elección;
2. Jornada Electoral (día de la elección); y
3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. (Art. 210 del COPIFE)<sup>5</sup>

En México, la instancia responsable de organizar las elecciones constitucionales para elegir al presidente de la República, a los senadores y a los diputados federales es el **Instituto Federal Electoral**; que es un organismo público y autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones así como en su funcionamiento y profesional en su desempeño. El IFE es la máxima autoridad electoral y se rige por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.



En 2009 se renuevan los cargos de diputados de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, que integran la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que los institutos electorales de cada Estado son los encargados de organizar las elecciones para elegir a los Gobernadores, a los diputados de los Congresos estatales, así como a los miembros de los Ayuntamientos.

En el caso del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal es el encargado de organizar las elecciones para elegir al Jefe de Gobierno, a los Jefes Delegacionales y a los diputados a la Asamblea Legislativa.

<sup>5</sup> Cuando se trata de elecciones presidenciales, existe una cuarta etapa: Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.



La Constitución señala, en su artículo 99, que el **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)** será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 (CPEUM), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El TEPJF es la última instancia encargada de resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, así como las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA VOTAR

*Para promover el ejercicio del voto...*

Conocer los requisitos y los procedimientos para votar proporciona seguridad y confianza al ciudadano al momento de votar. Por tanto, proporcionar información al respecto será de gran utilidad para las y los ciudadanos.

En México, los **requisitos para votar** son los siguientes:

- Ser ciudadana o ciudadano mexicano, mayor de 18 años de edad.
- Tener credencial para votar.
- Estar inscrito en el Padrón Electoral.<sup>6</sup>
- Estar inscrito en la Lista Nominal de Electores<sup>7</sup> o en la lista adicional.<sup>8</sup>
- También pueden votar quienes tengan un documento llamado “Sentencia Favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” (sentencia favorable).<sup>9</sup>
- Acudir a la casilla que nos toque el día de la elección, de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.



El **procedimiento** para votar, una vez que el elector se encuentra en la casilla es el siguiente:

<sup>6</sup> El Padrón Electoral es el listado de todos los mexicanos de 18 años y más, cuyos nombres constan en el Catálogo General de Electores y que se han inscrito mediante solicitud individual, en la cual se asienta la firma y la huella digital del ciudadano inscrito.

<sup>7</sup> La lista nominal es la relación elaborada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

<sup>8</sup> “Listado nominal de electores con fotografía, producto de instancias administrativas y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia electoral para las elecciones federales” (lista adicional).

<sup>9</sup> La sentencia favorable es un documento que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a aquellos ciudadanos que: a) Solicitaron en tiempo y forma su credencial para votar al IFE, y por alguna causa el Instituto no se las entregó. b) No aparecen incluidos en la lista nominal o consideran haber sido indebidamente excluidos de la misma. Con esta sentencia favorable pueden presentarse a votar en la casilla que les corresponde, siempre y cuando lleven una identificación oficial con fotografía que no sea de partido político; puede ser su cartilla del servicio militar, cédula profesional, licencia de manejo, pasaporte, etcétera.

Una vez que se ha instalado la casilla, el presidente anuncia el inicio de la votación, y es entonces que los electores pasan a votar, respetando el orden en que se encuentran formados.

A continuación se describen los pasos para votar el día de la elección:

1. El elector se presenta con el presidente de la casilla y éste le solicita que le muestre su dedo pulgar derecho para comprobar que no ha votado.
2. El presidente de la casilla pide al elector su credencial para votar, para revisar que efectivamente le pertenece y luego se la da al secretario.
3. El secretario revisa que el nombre del elector aparezca en la lista nominal o en su caso en la lista adicional; si está el nombre, le avisa al presidente.

(Si el elector presenta la copia certificada de la Sentencia Favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y una identificación oficial con fotografía que no sea de partido político, se le permite votar. Después de que el ciudadano vota, se le recoge la sentencia favorable.)

4. El presidente desprende una boleta de la elección de diputados federales y la entrega al elector.
5. De inmediato el secretario marca con el sello la palabra “Votó 2009”, en la lista nominal o en la lista adicional, junto al nombre del elector.
6. El elector vota en el cancel electoral, marca su boleta con libertad y en secreto.

(Los electores que no sepan leer o estén impedidos físicamente para marcar sus boletas pueden hacerse asistir por una persona de su confianza que los acompañe o, en su caso, pueden ser asistidos por algún miembro de la mesa directiva de casilla. Para el caso de ciudadanos débiles visuales también se cuenta con plantillas Braille para que puedan emitir su voto. Además, quienes se presenten a votar en silla de ruedas o no alcancen la mesa del cancel, pueden utilizar la mampara especial, la cual se coloca sobre la silla de ruedas o en una mesa que se ajuste a sus necesidades).

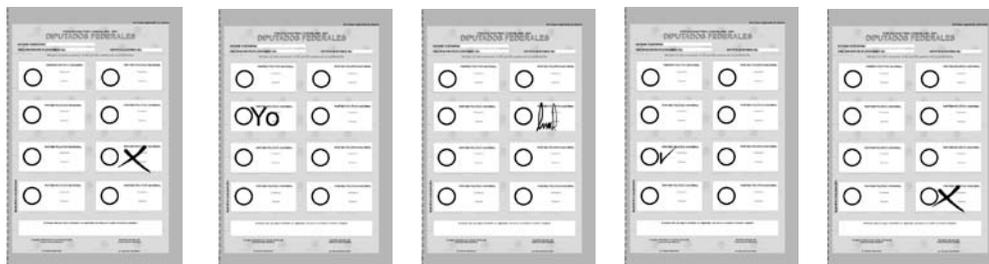


7. Enseguida deposita su voto (boleta ya marcada) en la urna.
8. El elector regresa con el secretario, quien con apoyo de uno de los escrutadores:
  - Marca la Credencial para votar del elector.
  - Le pone líquido indeleble en el dedo pulgar derecho.
  - Le devuelve su credencial, para que pueda retirarse de la casilla.

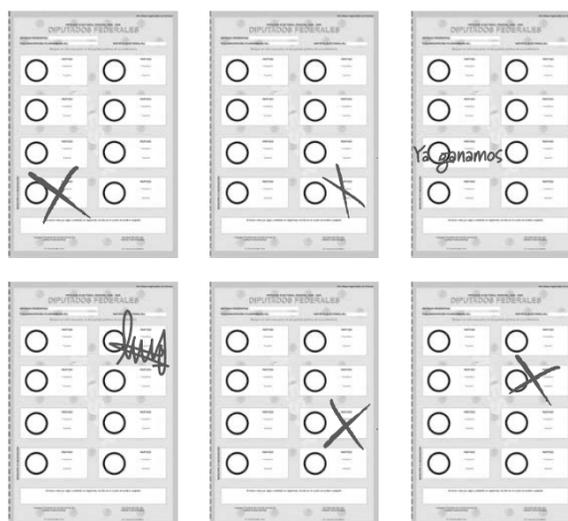


**Votos válidos:**<sup>10</sup>

Se consideran **votos para partido político** cuando el elector marcó en la boleta un solo recuadro o un solo emblema de partido político.



Si la marca sale del recuadro pero es evidente la decisión del elector, el voto cuenta para el partido político marcado.



Se consideran **votos para candidato de coalición** cuando el elector marcó en la boleta más de un recuadro, siempre y cuando exista coalición entre los partidos cuyos emblemas estén marcados. Es decir, **cundo aparezca marcado el mismo nombre del candidato de una coalición**. Por ejemplo:



Candidata de coalición: **ANA**

Candidato de coalición: **NOÉ**

<sup>10</sup> Tomado del *Manual del Funcionario de Casilla (dos coaliciones)*, México, IFE, 2009.

Se consideran **votos para candidatos no registrados** cuando el elector escribió en la boleta algún nombre en el recuadro correspondiente para candidatos **no registrados**, por ejemplo:

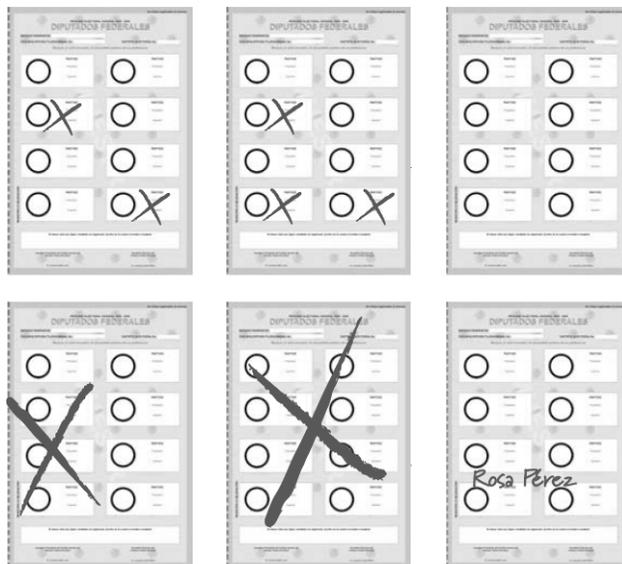


**Votos nulos:**

Se consideran **votos nulos** cuando el elector:

- Marcó en la boleta dos o más recuadros de partidos que no forman una coalición.
- Marcó toda la boleta.
- Depositó la boleta en blanco.

Es decir, cuando no se puede determinar a favor de quién emitió su voto.



## LAS AUTORIDADES ELECTAS MEDIANTE EL VOTO

*Para promover el ejercicio del voto razonado...*

Las autoridades que se eligen mediante el voto son representantes populares. Es fundamental conocer el trabajo que realizan para tener la posibilidad de vigilar que cumplan con sus responsabilidades y no abusen de sus cargos. Asimismo, conocer sus principales funciones permite a los ciudadanos tomar mejores decisiones al momento de elegir representantes.

Para evitar el abuso de los gobernantes y proteger las libertades de las personas, el poder del Estado se divide en tres: el *Poder Legislativo*, cuya función es hacer las leyes que rigen al gobierno y a los ciudadanos y permiten la convivencia social; el *Poder Ejecutivo*, responsable de gobernar aplicando lo que marcan las leyes; y el *Poder Judicial*, el cual cuida que la ley se aplique correctamente y resuelva los conflictos. De esta manera nadie concentra tanto poder como para violar los derechos de las personas impunemente.

Además, el gobierno se divide territorialmente. Hay un gobierno *Federal*, que rige en todo el país; gobiernos *Locales*, que rigen en cada entidad y, finalmente, los gobiernos *Municipales o Delegaciones*, que son los gobiernos más pequeños y cercanos a la mayoría de los ciudadanos.

Es importante saber cuáles son las principales funciones y atribuciones de los poderes del Estado en los diferentes niveles de gobierno, para saber si hacen su trabajo bien o mal y para poder elegir a los gobernantes que más nos convengan.

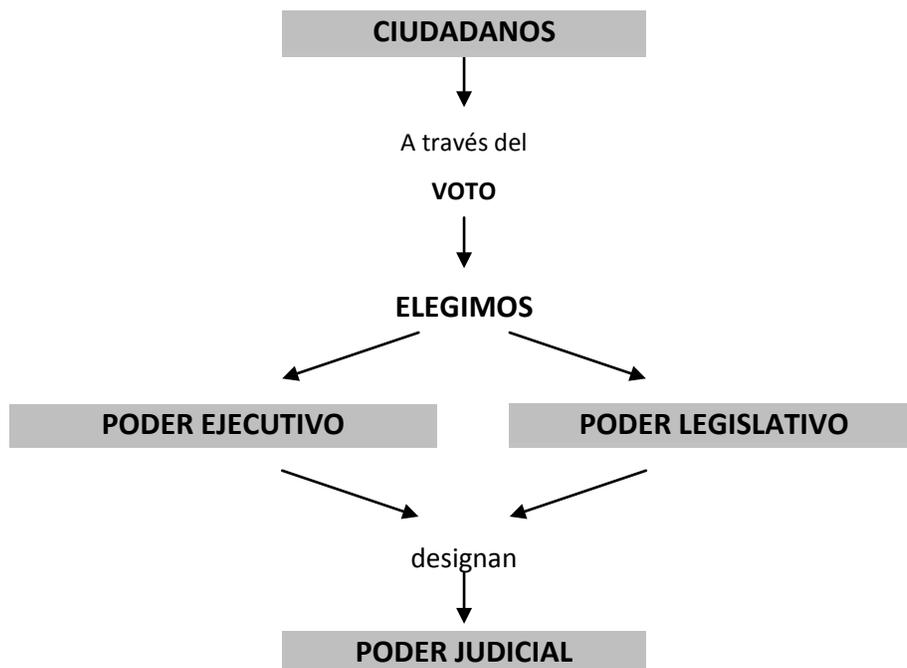
Ámbito/ Poder	Federal	Estatal	Municipal	Principales funciones	Forma de elección
<b>Poder Ejecutivo</b> <sup>11</sup>	Presidente de la República.	Gobernador estatal o Jefe de gobierno (en el caso del Distrito Federal).	Ayuntamiento (Presidentes Municipales, síndicos y regidores) para el caso del gobierno del Municipio y Jefe Delegacional para el caso del Distrito Federal.	Gobierna y ejecuta las leyes elaboradas por el Legislativo.	Elegidos mediante elecciones populares.
<b>Poder Legislativo</b> <sup>12</sup>	Congreso de la Unión (Diputados federales y senadores).	Congresos locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Diputados locales).	Los municipios no cuentan con un órgano legislativo.	Vigila el desempeño del Ejecutivo y elabora las leyes.	Elegidos mediante elecciones populares.

<sup>11</sup> Véase Anexo I para conocer con más detalle las principales funciones del Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> Véase Anexo I para conocer con más detalle las principales funciones del Poder Legislativo.

Ámbito/ Poder	Federal	Estatal	Municipal	Principales funciones	Forma de elección
<b>Poder Judicial</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ministros de justicia), Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito (Magistrados y Jueces).	Juzgados y tribunales locales, Tribunal Superior de Justicia del D.F. (Magistrados y Jueces).	Los municipios no cuentan con un órgano judicial.	Imparte justicia de manera objetiva y en igualdad de circunstancias para todos.	Designados por mecanismos distintos al voto popular.

El siguiente diagrama muestra la conformación del gobierno mexicano a través del voto.



## EL ABSTENCIONISMO

*Para promover el ejercicio del voto...*

Conocer las causas que favorecen el abstencionismo permite a los promotores del voto desarrollar argumentos que ayuden a las personas que optan por abstenerse a cuestionarse y repensar la utilidad y el valor de su voto. Además, saber quiénes son los que más se abstienen permite orientar las acciones hacia poblaciones estratégicas y, con ello, promover el voto de una manera más efectiva.

El término **abstencionismo** se utiliza esencialmente para definir la falta de participación en el acto de votar, y se mide como el porcentaje de quienes, teniendo todo derecho, no van a las urnas.<sup>13</sup>

El abstencionismo representa un serio problema para la democracia cuando este fenómeno se hace sistemático y la población que no ejerce su derecho a votar alcanza altos porcentajes. En esta situación podemos identificar diversas consecuencias que afectan negativamente el funcionamiento de la democracia, entre las cuales están:

- Si el voto es un instrumento fundamental para que los ciudadanos ejerzan la soberanía, cuando es alta la proporción de ciudadanos que dejan de ejercer este derecho se debilita el principio democrático de soberanía popular.
- En las democracias modernas la legitimidad de las autoridades políticas depende en gran parte de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, pues ésta influye en la representatividad de las autoridades y, por lo tanto, en el apoyo que la ciudadanía brinda a los gobiernos. El abstencionismo, entonces, socava la legitimidad del régimen democrático.
- Si el voto es un instrumento de control de los ciudadanos sobre los gobernantes, el abstencionismo implica que para una parte de la población esta capacidad de control disminuye o no existe.
- Si el voto es un canal para que los ciudadanos hagan llegar demandas a las autoridades del Estado, el abstencionismo obstaculiza la articulación de intereses de una parte de la ciudadanía y reduce su capacidad de influir en la toma de decisiones colectivas --lo cual en el mediano plazo puede afectar de manera indirecta la gobernabilidad del país, pues un alto índice de abstencionismo podría reflejarse en la reducción del apoyo y la cooperación de los ciudadanos en las políticas públicas y acciones de gobierno.

<sup>13</sup> Gianfranco Pasquino, "Abstencionismo", en Diccionario de Política, Siglo XXI, 1998, pp. 8-10.

Las razones del abstencionismo son múltiples y variadas; sin embargo, entre ellas destacan las siguientes:<sup>14</sup>

- No se identifica una clara relación entre el voto y la vida cotidiana de las personas.
- El proceso electoral suele verse como complicado, además de que existe una falta de información generalizada sobre los partidos políticos, los candidatos y sus propuestas.
- No existe un reforzamiento por parte de la familia o la comunidad para que los nuevos ciudadanos se interesen por participar.
- La ciudadanía considera que su opinión no es tomada en cuenta, ya que cualquiera que sea el sentido de su voto su situación real no cambia.
- Los electores no se sienten interesados por las campañas y candidatos, por lo que consideran que ir a votar les representa mayores costos que beneficios.
- La disciplina partidista ha dejado de funcionar para algunos estratos de la población.
- Hay un fastidio en el elector con respecto a la constante realización de elecciones en distintos niveles.
- Los niveles más altos de abstención se registran en elecciones intermedias, que no ejercen la misma atracción que las elecciones generales.

En el siguiente cuadro se describen los argumentos más comunes que dan lugar a que los ciudadanos se abstengan de votar, así como una serie de reflexiones que refutan o cuestionan a los primeros.

Argumentos	Información para reflexionar
<i>“No encontré la casilla.”</i>	Es recomendable que el ciudadano busque, al menos con un día de anticipación, la ubicación de la casilla en que le corresponde votar. Para ello puede llamar, sin costo, a IFETEL (01800-4332000). En las localidades pequeñas basta con preguntar a los vecinos, conocidos o autoridades locales. Lo importante es hacerlo con anticipación.
<i>“La casilla estaba ubicada en un lugar inconveniente.”</i>	Hay que tener en cuenta que el día de la elección, se tienen que instalar aproximadamente 146,446 casillas. No siempre es posible ponerlas en el lugar que resultaría más cómodo y seguro para todos los ciudadanos. Sin embargo, por la importancia de las decisiones que tenemos que tomar, bien vale la pena el esfuerzo y la incomodidad momentánea. Por ello es recomendable acudir a votar temprano, y de ser posible, organizarse con vecinos y/o familiares para ir juntos a votar.

<sup>14</sup> Los seis últimos puntos fueron tomados de: Esperanza Palma y Roberto Gutiérrez, El abstencionismo en las elecciones federales de 2003, Reporte final de investigación inédito, México, IFE, UAM-Azacapotzalco, 2004, p. 18.

Argumentos	Información para reflexionar
<i>“No estoy registrado en la lista nominal.”</i>	Se debe acudir a las oficinas del IFE en los plazos establecidos para inscribirse en el padrón electoral y verificar que nos encontremos inscritos en la lista nominal. También a través de Internet podemos verificar si nos encontramos inscritos en la lista nominal, para ello, hay que tener a la mano nuestra credencial para votar y entrar a la página del IFE: <a href="http://www.ife.org.mx">www.ife.org.mx</a> .
<i>“No sé leer o escribir.”</i>	Votar es un derecho y una obligación como ciudadanos, y el no saber leer o escribir no es un impedimento para ejercerlo. Los electores que no sepan leer o estén impedidos físicamente para marcar sus boletas pueden hacerse asistir por una persona de su confianza que los acompañe o, en su caso, pueden ser asistidos por algún miembro de la mesa directiva de casilla.
<i>“No puedo salirme de mi trabajo.”</i>	La Jornada Electoral siempre se lleva a cabo en domingo; sin embargo, en el caso de trabajar ese día, puede acudirse a votar desde temprano, de camino al trabajo. Por otro lado, existen casillas especiales en donde se puede votar, en el caso de encontrarnos muy lejos de la casilla que nos corresponde.
<i>“No tengo quién me cuide a mis hijos.”</i>	Es posible llevar a nuestros hijos con nosotros a la hora de votar; lo que además es una forma de educarlos en el ejercicio de sus futuros derechos y deberes ciudadanos.
<i>“Votar es cosa de hombres.”</i>	El voto femenino fue una conquista lograda a partir de la lucha incansable de muchas mujeres por hacer que sus derechos fueran reconocidos. El ejercicio del voto posibilita a hombres y mujeres influir por igual en las acciones de gobierno de su interés, como las relativas a la salud, el empleo, la educación, la seguridad pública, los derechos reproductivos y sexuales, las guarderías públicas, etc. Sólo con la participación de hombres y mujeres es posible construir una democracia verdadera, en la que exista una igualdad de oportunidades para todos y todas.
<i>“Votar toma mucho tiempo y esfuerzo, el cual puede destinarse a otras actividades.”</i>	En general, los costos de no votar suelen ser más altos al tiempo y al esfuerzo que se requiere “invertir” para ejercer ese derecho. Por otra parte, si la casilla es muy concurrida, es recomendable acudir a votar temprano.
<i>“El proceso es muy complicado.” (intimidación o desconfianza ante el proceso)</i>	Quizás parezca complicado, pero en realidad es muy sencillo. En caso de sentir temor, se puede solicitar que alguien más nos explique cómo es el proceso. Puede pedirse ayuda a los funcionarios del IFE, a personas que ya han votado; o bien, a los mismos funcionarios de casilla el día de la elección. Asimismo, a la hora de votar, es recomendable tomarse su tiempo para evitar cometer algún error al momento de marcar la boleta. Cabe señalar que la emisión del voto como tal, si bien requiere de ciertas condiciones para ser eficaz, al ser un ejercicio individual, representa una de las formas más “sencillas” de participación pública.

Argumentos	Información para reflexionar
<p><i>“No me importa.” / “No me interesa la política.” / “La política es cosa de políticos”.</i></p>	<p>A menudo no se percibe la relación entre la política y la vida cotidiana de las personas; sin embargo, al ser la política la forma en que se organiza una sociedad, se controla el poder, se toman las decisiones sobre los asuntos que nos involucran a todos y se deciden las reglas que <i>todos debemos de cumplir</i>; nos involucra a todos.</p> <p>Como seres libres y autónomos, con capacidad para decidir la manera en que queremos vivir, tenemos derecho a decidir las reglas que nos queremos dar como sociedad, así como las decisiones que se deben tomar para solucionar los asuntos públicos. Por ello, pensar que el gobierno es el único responsable de tomar las decisiones sobre los asuntos públicos es una idea equivocada. Todos hacemos política, aunque ciertamente no todos participamos en la política de la misma manera ni con la misma intensidad. Por ello elegimos a personas que se dediquen de lleno a ello y representen nuestros intereses y necesidades. Tales autoridades deben proteger y garantizarnos los derechos que hacen posible nuestra autonomía y libertad.</p> <p>Así, queda claro que todos los asuntos relacionados con la vida del ciudadano y su comunidad tienen que ver con la política, y con las elecciones y el ejercicio del voto como parte de ella.</p>
<p><i>“Mis familiares y amistades piensan que no tiene caso.”</i></p>	<p>En este caso, la mejor decisión es la que se encuentra basada en la información y el análisis; y la que se hace de manera libre. Por lo que dejarse llevar por comentarios, en ocasiones poco fundados, no siempre resulta en la mejor decisión. Es cierto que a diario somos influidos por los demás, sin embargo, es preciso tener claro que nosotros también podemos ser un factor de cambio en la gente que nos rodea. Por otro lado, y más allá de las elecciones, en la democracia el respeto a la opinión y las ideas de los demás es un valor que debe prevalecer en toda relación, por lo que habremos de hacerlo valer para no ser presionados.</p>
<p><i>“Votar no sirve de nada. Gane quien gane las elecciones, las cosas no cambian.”</i></p> <p><i>“Cuando los candidatos ganan las elecciones y se convierten en autoridad se olvidan de sus promesas de campaña”.</i></p>	<p>Muchas veces los beneficios del ejercicio del voto no se perciben a simple vista, es por ello que hay que destacar su importancia en la preservación de un régimen democrático. El voto es el único instrumento que permite la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en decisiones tan importantes como la elección de sus gobernantes; además de que garantiza que el cambio de poder se lleve a cabo de una manera <i>pacífica</i>. Si bien la democracia es perfectible, las opciones para acceder al poder político son mucho menos afortunadas. Vale la pena preguntarse si otros mecanismos como la utilización de la fuerza, el azar, la herencia o la divinidad serían mejores opciones que el voto.</p> <p>Al respecto, cabe señalar que votar es sólo el primer paso para manifestar nuestros intereses y exigir el cumplimiento de nuestros derechos a las autoridades políticas. Para que las promesas de campaña se cumplan, es necesario que los ciudadanos participemos y vigilemos que nuestras demandas sean tomadas en cuenta y se realicen acciones para satisfacerlas. De lo contrario, podemos intervenir durante su gobierno o periodo de representación haciendo uso de otros instrumentos</p>

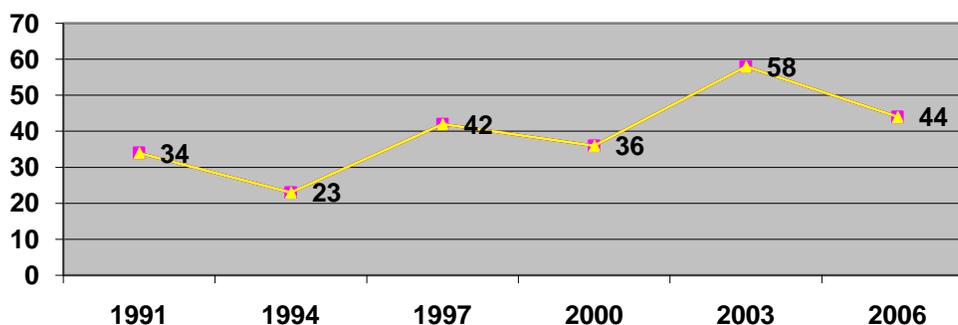
Argumentos	Información para reflexionar
	<p>democráticos de participación ciudadana para exigir el cumplimiento de sus obligaciones y de nuestros derechos; además podemos castigarlos retirándoles el poder que les dimos, no votando por ellos en la siguiente elección. Cuando nuestra voz no es escuchada, lo que procede es “hablar más fuerte” y “sumar más voces”, de tal forma que nos hagamos oír. Es muy importante tener claro que al ser la política una construcción social, las cosas no tienen por qué ser como son, los ciudadanos podemos cambiarlas.</p>
<p><i>“Cuando acceden al poder, los gobernantes no toman en cuenta a los ciudadanos, sólo responden a sus intereses personales”.</i></p>	<p>En una democracia representativa, dado que los ciudadanos no podemos intervenir de manera directa en la solución de todos los asuntos públicos, elegimos representantes para que sean ellos quienes se dediquen a la política de tiempo completo. Al ser los ciudadanos quienes les otorgamos este poder a través del voto, es su deber responder a nuestras demandas y representar nuestros intereses. Si dejan de cumplir las funciones para las cuales han sido elegidos, tenemos autoridad para exigirles que las cumplan, de lo contrario los podemos castigar, no votando por ellos o sus partidos en la siguiente elección.</p> <p>Al respecto, cabe señalar que nuestra participación no termina con el voto; es necesario que participemos de otras maneras para cerciorarnos de que las autoridades efectivamente cumplan su papel de representar nuestros intereses; y no caigan en la tentación de actuar únicamente en función de sus intereses personales. Lo que sigue de votar es “vigilar” y “exigir rendición de cuentas” a nuestros gobernantes.</p>
<p><i>“Un voto no hace ninguna diferencia, así que el que yo no vote no tienen ninguna consecuencia.” (Se obtienen los mismos beneficios participando que no participando, ya que siempre habrá alguien más que sí participe.)</i></p>	<p>Si los resultados de una elección son muy cerrados; puede ser necesario realizar un recuento de los votos.<sup>15</sup> Si bien hay casos en que un solo voto puede no hacer la diferencia, si pensamos que no es un solo individuo el que tiene esta percepción, llegaríamos a la conclusión de que la suma de todos aquellos votos solitarios que dejaron de emitirse sí pueden cambiar el resultado de una elección.</p> <p>Por otra parte, el delegar nuestro poder en otros y dejar que sean ellos quienes decidan por nosotros puede traer como consecuencia que dichas elecciones sean totalmente opuestas a las nuestras; y por tanto, afectar en gran medida nuestros intereses y necesidades, pues habremos renunciado a nuestro poder de decisión.</p>
<p><i>“No me convence ningún candidato o partido.”</i></p>	<p>Aún en este caso es preferible votar que no hacerlo. El no votar en lo absoluto anula nuestra voz, además de que caemos en el incumplimiento de una obligación y de un derecho ciudadano. Asimismo, delegamos nuestro poder y nuestra decisión en otros, cuyos intereses incluso pueden ser contrarios a los nuestros. Al respecto, hay que recordar que el voto aumenta nuestra autoridad moral para exigir a nuestros representantes y gobernantes que cumplan con la ley y que den resultados, porque como ciudadanos estamos “haciendo lo que nos toca”.</p>

<sup>15</sup> Para ver en qué casos es necesario realizar un recuento de los votos en los procesos electorales, se sugiere consultar el COFIPE, Artículo 295, numerales 2 y 3.

Argumentos	Información para reflexionar
<i>“Me desagradan las campañas negativas.”</i>	Las campañas negativas no promueven la emisión de un voto razonado, pero no votar implica caer en su trampa, además de dejar de ejercer un derecho y una obligación ciudadana. Lo que debemos hacer es informarnos de sus propuestas y compararlas entre sí, desde nuestras propias necesidades e intereses.
<i>“Temo no hacer una buena elección.”</i>	Aún y cuando se tiene información suficiente sobre las propuestas de campaña de los partidos y candidatos, es muy difícil saber si realmente cumplirán lo que prometieron después de votar por ellos. Sin embargo, el votar de manera informada y razonada representa grandes ventajas sobre no hacerlo así, y muchas más que sobre no hacerlo en absoluto. Asimismo, al celebrarse las elecciones de manera periódica, con nuestro voto podemos premiar o castigar a los partidos o candidatos, de acuerdo con el desempeño que hayan mostrado. Como personas libres e iguales a otros, siempre podemos decidir. Es más, nos guste o no, querámoslo o no, siempre decidimos. Hasta cuando por ignorancia, apatía o miedo, nos negamos a decidir. En estos casos estamos decidiendo que otros tomen decisiones por nosotros, las cuales podrían representar intereses totalmente contrarios a los nuestros.
<i>“Es difícil conseguir información adecuada y confiable.”</i>	Existen muchos medios a través de los cuales puede obtenerse información: periódicos, revistas, radio, Internet, televisión, etc. Asimismo, es posible acudir a las oficinas de los partidos políticos, acudir a eventos de campaña, intercambiar opiniones con amistades y familiares. Ciertamente existe una gran cantidad de información, y no toda es objetiva y confiable, por ello es recomendable no sólo informarse, sino analizar dicha información, discutirla con otros y consultar más de una fuente para finalmente decidir.

En México el tema del abstencionismo ha cobrado singular importancia debido a que la tasa de abstención ha presentado una tendencia al alza en la última década, particularmente en las elecciones intermedias.

Como se aprecia en la gráfica siguiente, a partir de 1991 el abstencionismo ha ido en ascenso alcanzando su punto más alto en las elecciones federales de 2003 con 58.6%. En varios estados los niveles de abstencionismo han llegado a rebasar el 60%, tal es el caso de Baja California (69%), Chiapas (68%) y Guerrero (67%), entre otros.



Fuente: Estadísticas electorales oficiales, IFE.

Algunos hallazgos derivados de trabajos realizados sobre el abstencionismo en México, y en particular sobre la baja participación observada en 2003, así como evidencia empírica, permiten definir las principales características del abstencionismo en México.<sup>16</sup>

1. Los jóvenes menores de 25 años tienden más a abstenerse que otros grupos de edad.<sup>17</sup> De acuerdo con Palma y Gutiérrez<sup>18</sup>, la tendencia es que conforme aumenta la *edad*, aumenta la participación. Los más jóvenes (entre 18 y 19 años) son lo que más se abstuvieron en 2003 (únicamente el 23% votó) y conforme aumenta la edad, la participación se incrementa.
2. El estrato de la población con un mayor nivel educativo y con amplia información político-electoral y un alto nivel de reflexión sobre la vida política se abstuvo más de votar en 2003.<sup>19</sup>
3. El sector con un bajo nivel de escolaridad y poco interés en la vida política tenderá en mayor medida a ser abstencionista.<sup>20</sup>
4. En cuanto a la relación entre *sexo* y participación, los datos obtenidos por Palma y Gutiérrez muestran que no hay una diferencia relevante entre hombres y mujeres, aunque los primeros tienden a votar más que las segundas, 62% y 57% respectivamente.
5. Los adultos mayores a los sesenta años tienen una mayor tendencia a la abstención electoral.<sup>21</sup>
6. A menor nivel socioeconómico, mayor la probabilidad de abstenerse electoralmente.<sup>22</sup>
7. La población que trabaja por cuenta propia tiende más a la abstención electoral, que el sector que tiene un trabajo formal en los sectores secundario (obreros) o terciario (empleados).<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Palma y Gutiérrez, *op.cit.*, p. 20.

<sup>17</sup> Centro de Estudios para un Proyecto Nacional S.C, *Estudio sobre abstencionismo en México*, México, Octubre de 1994, en: Palma y Gutiérrez, *op. cit.* p. 18.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>19</sup> Benjamín Temkin, Rodrigo Salazar, Gustavo Ramírez, *Exploring the Dynamics of 'Enlighted Abstentionism' in Mexico: A Case of too Little or Too much 'Democratic Culture'?*, México, FLACSO, 2004; en: Palma y Gutiérrez, *op.cit.*

<sup>20</sup> Francisco Muro, *Modelos exploratorios de la participación ciudadana en México*, presentada en el XV Congreso Nacional de Estudios Electorales, San Miguel de Allende, Gto., 22-24 de octubre de 2003, en: Palma y Gutiérrez, *op.cit.*

<sup>21</sup> *Ídem*.

<sup>22</sup> *Ídem*.

<sup>23</sup> *Ídem*.

8. El sector de la población que recibe menor ingreso tiende más al abstencionismo que aquella parte de la población que tiene ingresos más altos.<sup>24</sup>
9. La participación en organizaciones sociales y/o políticas contribuye a fomentar el ejercicio del voto, independientemente del nivel de escolaridad y el capital político.<sup>25</sup>
10. Los electores que no cuentan con una identificación partidaria tenderán en mayor medida a ser abstencionistas.

Si se desea conocer más información sobre los resultados del Proceso Electoral Federal de 2006, se sugiere consultar las estadísticas de “[Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2006](#)”<sup>26</sup>. Por otro lado, cabe señalar que La DECEyEC del IFE elaboró una Síntesis de resultados finales de la investigación: “[El Abstencionismo en Las Elecciones Federales de 2003](#)”, mismo que se pone a su disposición.<sup>27</sup>

## LA COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO

*Para promover el ejercicio del voto libre y razonado...*

Conocer las distintas prácticas de compra y coacción del voto y sus consecuencias a largo plazo permite diseñar estrategias que contribuyan a prevenirlas y favorecer así el ejercicio del voto libre y razonado.

Es evidente que el abstencionismo implica no ejercer un derecho ciudadano fundamental; pero otra forma de dejar de ejercerlo es negar o limitar la libertad de elección de los ciudadanos mediante la **coacción del voto**, es decir, la utilización de cualquier tipo de amenaza o violencia para obligar a alguien a abstenerse o votar, o bien, a que vote por un partido o candidato determinado, y la **compra de votos**, es decir, el intercambio de bienes materiales o servicios por votos. En este último caso, si bien es cierto que las personas reciben un beneficio material inmediato, lo cual en situaciones de marginación social no es algo que se pueda rechazar fácilmente, la consecuencia a largo plazo es que las personas que toman esta decisión renuncian a un aspecto fundamental de su autonomía política, o en otras palabras, renuncian a usar el voto como instrumento para influir en la toma de decisiones políticas fundamentales.

Difundir la siguiente información puede ser útil para prevenir las prácticas de compra y coacción del voto:

- **EL VOTO ES SECRETO.** A la hora de votar, el o la ciudadana, marca la opción que quiere sin que nadie la pueda ver, pues lo hace dentro del cancel. Después, dobla su boleta y la deposita directamente en la urna. Ya en la urna habrá muchísimas boletas dobladas igual, así que nadie podrá reconocer cuál es la suya.



<sup>24</sup> *Ídem.*

<sup>25</sup> Muro, *op.cit.*

<sup>26</sup> Ver página web del IFE: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

<sup>27</sup> Véase Anexo II.

- Sólo el o la ciudadana, con su credencial para votar, puede emitir su voto el día de las elecciones. Nadie puede votar en su lugar, ni con su credencial ni con una fotocopia de ella.
- Nadie puede saber por quién votamos sólo por tener una fotocopia de nuestra credencial de elector o por tener anotado en una lista el número de ésta.
- El voto es un derecho de todas y todos los mexicanos y nadie debe obligarnos ni presionarnos para votar por quien no queremos.
- Las despensas, dinero, materiales de construcción o cualquier otra cosa que nos ofrezcan durante las campañas a cambio de nuestro voto no son un regalo; sin bien hay ocasiones en que dichos bienes provienen de aportaciones privadas, la mayoría de ellos se pagan con recursos públicos; es decir, son cosas que pagamos todos con nuestros impuestos. Aceptar los regalos no nos compromete a votar por nadie que no queramos.
- Los programas sociales, así como los servicios y obras públicas que realiza el gobierno, no pertenecen a ningún partido: se pagan con los impuestos de todos.
- El estar inscritos en algún programa social de salud, educación, vivienda o alimentación, nos da derecho a recibir sus beneficios sin importar por quién votemos.
- Nadie debe amenazar nuestro empleo para que votemos a favor de un partido político o un candidato en particular.
- Ninguna persona o institución tiene derecho a comprar, presionar o condicionar nuestro voto. Quien lo haga está cometiendo un DELITO.

En 2006 se publicaron dos estudios acerca de las posibilidades y riesgos de coacción del voto por medio de programas sociales. El primero se titula “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales”, promovido y financiado por la Secretaría de Desarrollo Social y realizado por un conjunto de reconocidas instituciones. El segundo es el informe de la primera fase de un proyecto encargado por el Gobierno Federal al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales”, y está orientado a reducir la probabilidad de que los programas sociales de cinco dependencias federales sean manipulados con fines políticos.

La DECEyEC del IFE elaboró una [Síntesis de estudios de la Secretaría de Desarrollo Social \(SEDESOL\) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo \(PNUD\) sobre propuestas relevantes para evitar la compra y coacción del voto](#), misma que se pone a su disposición.<sup>28</sup> Para profundizar en el tema, se propone consultar las Memorias del Seminario Internacional “Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía.” [Blindaje Electoral y Derechos Sociales. Memorias. PNUD, CESOP, México, 2007.](#)<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Véase Anexo III.

<sup>29</sup> Este material puede ser consultado en la sección de *Información* del Sitio Interactivo para la Promoción del Voto 2009 (SI-Voto2009).

## DELITOS ELECTORALES

*Para promover el ejercicio del voto libre y secreto...*

Las prácticas de compra y coacción del voto, así como otros delitos electorales pueden combatirse mediante la denuncia. El saber qué es un delito electoral y quién lo comete, así como el contar con información respecto de dónde y cómo denunciarlo, genera certeza sobre la efectividad del voto.

Los **delitos electorales** son aquellas conductas que atentan contra los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad que rigen la función electoral y que van en contra de las características que debe reunir el voto para ser realmente efectivo.

Los delitos electorales pueden ser cometidos por ciudadanos, ministros de culto religioso, funcionarios electorales, funcionarios partidistas o candidatos, servidores públicos; y como lo establece el Código Penal Federal (CPE), por cualquier persona.

Los delitos electorales y sus sanciones están contemplados dentro del Título Vigésimo Cuarto del [Código Penal Federal](#), en sus artículos del 403 al 413.

Art.	Infractor	Conducta
403	Cualquier persona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley.</li> <li>• Votar más de una vez en una misma elección.</li> <li>• Votar o pretender votar con una credencial de la que no sea titular.</li> <li>• Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores que en el día de la jornada electoral se encuentren en el interior de la casilla o formados para votar, con el fin de orientar su voto.</li> <li>• Obstaculizar o interferir dolosamente en el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio o el cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.</li> <li>• Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.</li> <li>• Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.</li> <li>• Violar, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto el día de la jornada electoral.</li> <li>• Llevar a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto el día de la jornada electoral.</li> <li>• Introducir o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.</li> <li>• Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometer su voto en favor de un determinado partido político o candidato.</li> </ul>
404	Ministros de culto religioso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducir expresamente al electorado, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, a votar en favor o en contra de un partido político o bien a la abstención del ejercicio del derecho al voto.</li> </ul>

Art.	Infractor	Conducta
405	Funcionarios electorales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.</li> <li>• Abstenerse de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones inherentes a su cargo, en perjuicio del proceso electoral.</li> <li>• Obstruir, sin mediar causa justificada, el desarrollo normal de la votación.</li> <li>• Alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales.</li> </ul>
406	Funcionarios partidistas o candidatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer presión sobre los electores e inducirlos a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Realizar propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.</li> <li>• Sustraer, destruir, alterar o hacer uso indebido de documentos o materiales electorales.</li> <li>• Obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenazar o ejercer violencia física sobre los funcionarios electorales.</li> </ul>
407	Servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligar a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.</li> <li>• Condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.</li> <li>• Destinar, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato.</li> </ul>
409 y 410	Cualquier persona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.</li> <li>• Alterar en cualquier forma, sustituir, destruir o hacer uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> </ul>

Los **documentos electorales** se refieren a las actas de la Jornada Electoral, de escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, a los paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Son **materiales electorales** los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para la utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

Las sanciones por cometer un delito electoral pueden ir desde diez a cuatrocientos días de multa y prisión de tres meses a nueve años.

Una forma de reducir los delitos electorales es a través de la **denuncia**, la cual es definida como el acto mediante el cual se hace del conocimiento de la autoridad un hecho probablemente delictivo. Un delito electoral puede ser denunciado antes, durante y después de la Jornada Electoral. La autoridad responsable de atender los delitos electorales es la **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)**.

La FEPADE es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal.



Para el caso de los procesos electorales locales, las instancias encargadas de resolver los delitos electorales son las agencias del ministerio público de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Cualquier persona que se vea afectada o sea testigo de alguna de estas conductas puede denunciarlas ante la FEPADE o bien, en cualquier agencia del Ministerio Público de la Federación o del Fuero Común.

## LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

### *Para promover el ejercicio del voto...*

Si bien la ciudadanía mexicana se obtiene al cumplir los 18 años de edad, hablar de “ciudadanos” va mucho más allá de simplemente tener la mayoría de edad. El sentido amplio del término implica ejercer de manera efectiva los derechos y obligaciones establecidos en la ley, para lo cual es necesario interesarse en la vida pública, informarse, participar y evaluar. El principal instrumento que tiene el ciudadano para participar en los procesos electorales es el voto; sin embargo, existen otras formas en las que es posible participar para dar certeza y transparencia a dichos procesos. El conocer estas otras formas de intervenir en las elecciones favorece la construcción de una ciudadanía plena y por tanto, de una democracia de mayor calidad.

Además de participar ejerciendo nuestro derecho al voto, podemos participar en otras actividades durante el proceso electoral, pues sólo mediante la participación ciudadana garantizaremos la limpieza de las elecciones y tendremos confianza en los resultados. Podemos participar como funcionarios de casilla, representantes de partido o bien, como observadores electorales.

Los **funcionarios de casilla** son ciudadanos nombrados a partir de un doble sorteo (insaculación) y un proceso de capacitación que les permite cumplir adecuadamente con su labor. Son ellos los responsables directos de la elección, ya que reciben, cuentan y registran los votos. Como autoridad electoral, los ciudadanos designados como funcionarios de casilla tienen a su cargo respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo de la votación. Los funcionarios de casilla constituyen el primer eslabón de la amplia cadena de la organización electoral.

Para ser nombrado funcionario de casilla se debe: contar con la credencial para votar; estar en ejercicio de los derechos políticos; haber cumplido satisfactoriamente con la capacitación necesaria y no ser servidor público de confianza con mando superior ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía.

Así, tenemos que las personas que se encargan de la parte más importante de la organización de las elecciones, quienes cuidan y organizan el proceso durante la jornada electoral, y quienes en suma cuentan y cuidan nuestros votos, son también ciudadanos, nuestros vecinos. Los funcionarios de casilla no son contratados como empleados o profesionales electorales, ni mucho menos por pertenecer al gobierno o a un partido político, sino por el simple hecho de ser ciudadanos. No es exagerado decir que esta forma democrática y transparente de participación ciudadana representa, a su vez, una de las condiciones que aseguran el cumplimiento de los principios rectores del IFE (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad).

Entre las funciones de los funcionarios de casilla se encuentran las siguientes:

- Instalar y clausurar la casilla.
- Permanecer en la casilla electoral; desde su instalación y hasta que concluyan con su función.
- Recibir la votación.
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; es decir, contar los votos.
- Llenar las actas y documentos electorales aprobados para la jornada, asentando los datos referentes al desarrollo de la misma y su resultado.
- Formar los paquetes de casilla e integrar el expediente y el sobre de los resultados con la documentación electoral de cada elección para hacerla llegar a la Junta Distrital Ejecutiva respectiva.

Con base en el derecho de asociación, los ciudadanos mexicanos tienen derecho a constituir partidos políticos nacionales y pertenecer a ellos libremente. A partir de este derecho, algunos ciudadanos pueden ser acreditados por sus respectivas organizaciones partidistas como **representantes de partido** en las casillas electorales. Su labor consiste en vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley durante la Jornada Electoral. Cada partido político legalmente facultado para contender en las elecciones puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla, además de un representante general.

Por último, los **observadores electorales** representan la voluntad de la sociedad civil por participar activamente en los procesos electorales desde y en sus propios ámbitos de acción. Es decir, son ciudadanos que no pertenecen a partidos políticos y que, habiendo sido debidamente acreditados por el IFE, están facultados para observar los actos del proceso electoral.

Para obtener acreditación como observador electoral se debe ser ciudadano en pleno goce de derechos civiles y políticos; no haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o de partido político alguno; no ser ni haber sido candidato a puestos de elección popular en los tres años anteriores a la elección; y asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que imparte el IFE o las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto.

Para profundizar en el tema de la participación ciudadana, se sugiere consultar a: Mauricio Merino, [Participación Ciudadana](#), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 4, México, IFE, 2001.

## RECOMENDACIONES PARA PROMOVER UN VOTO LIBRE Y RAZONADO

De acuerdo con el “Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas”, se entiende por **promoción del voto**: todo acto, escrito, publicación, grabación, proyección o expresión realizado por personas físicas o morales, con el único propósito de invitar y promocionar la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio, así como la difusión de la educación cívica y la cultura política democrática.

Diseñar un proyecto ayuda a que las acciones sean más eficaces y eficientes. A continuación se dan una serie de recomendaciones para diseñar un **proyecto** de promoción del voto:

1. Definir el grupo de población objetivo al cual se pretende dirigir la estrategia de promoción.
2. Realizar un diagnóstico.
3. Delimitar el lugar de implementación y la cobertura.
4. Definir un objetivo general y objetivos específicos.
5. Definir metas claras.
6. De ser el caso, pensar en un lema que articule las diversas acciones de promoción.
7. Definir los contenidos de información y los mensajes a difundir.
8. Definir las acciones o actividades de promoción, tales como:
  - Distribución de diversos materiales impresos.
  - Presentación de obras de teatro, materiales audiovisuales, etc.
  - Difusión de materiales de audio.
  - Realización de pláticas, conferencias, reuniones públicas, etc.
9. Elaborar los materiales, mismos que pueden ser:
  - Gráficos, tales como folletos, carteles, historietas ilustradas, etc.
  - De audio, tales como radionovelas, cápsulas, radioclips, radioteatros, etc.
  - Audiovisuales.
  - Guiones de obras de teatro guiñol, teatro callejero, etc.
10. Elaborar un cronograma.
11. Diseñar un plan de evaluación de resultados de la estrategia.
12. Hacer una estimación de presupuesto.

Por otra parte, las actividades que realicen las Organizaciones Ciudadanas para la promoción del voto deberán sujetarse a las reglas establecidas en el [“Reglamento del Instituto Federal Electoral para la Promoción del Voto por parte de Organizaciones Ciudadanas”](#):<sup>30</sup>

La promoción del voto tiene como finalidad fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales, así como fortalecer los valores, prácticas e instituciones de la democracia. Al

---

<sup>30</sup> El Reglamento puede ser consultado en la sección de *Información* del Sitio Interactivo para la Promoción del Voto 2009 (SI-Voto2009).

respecto, a continuación se propone una serie de contenidos de información, los cuales es posible difundir a través de distintos medios:

- El significado de la política y su relación con la vida cotidiana de las personas.
- La democracia y sus principios básicos.
- Los valores de la democracia.
- La utilidad e importancia de las elecciones democráticas.
- Los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos.
- Los poderes de gobierno, sus representantes y sus funciones.
- Los partidos políticos y su función dentro de las democracias representativas.
- Definición y etapas del proceso electoral.
- La utilidad e importancia del voto dentro de un régimen democrático.
- Las características del voto.
- El procedimiento para el ejercicio del voto en México.
- Las instituciones relacionadas con el proceso electoral y sus principales funciones (IFE, TEPJF, FEPADE).
- Las causas y consecuencias del abstencionismo.
- Pautas para emitir un voto libre y razonado.
- Qué es y cómo prevenir la compra y coacción del voto.
- Qué son y cómo denunciar los delitos electorales.
- Las formas de participación electoral de los ciudadanos mexicanos, además del voto.

A lo largo de esta guía se ha dicho que para emitir un voto libre y razonado es muy importante que el ciudadano cuente con información objetiva sobre las propuestas de los candidatos y los partidos políticos que participan en la contienda. No es posible tomar una decisión si no se han comparado previamente las distintas opciones, y se ha analizado cuál de ellas tiene mayor coincidencia con nuestros propios intereses, necesidades, valores, etc. Las Organizaciones Ciudadanas tienen la obligación de fomentar una participación electoral imparcial, pero al mismo tiempo, tienen la oportunidad de allegar al ciudadano la información necesaria para tomar una decisión informada y razonada.

Esta es una tarea muy importante, pero a la vez muy delicada, pues debe favorecer la equidad entre los actores contendientes. Para promover el voto, respetando las reglas establecidas por el Reglamento, se sugiere atender las siguientes recomendaciones:

- Abstenerse de incluir información sobre partidos políticos y candidatos en particular, sus posiciones, propuestas, plataforma electoral y programa legislativo o de gobierno; y centrar la atención en orientar al ciudadano para que por sí mismo pueda allegarse de tal información. Es decir, proporcionar información sobre las distintas fuentes y medios a través de los cuales el ciudadano puede conocer, de manera objetiva, las distintas propuestas; compararlas entre sí y tomar una decisión razonada.

- Abstenerse de incluir símbolos, fotografías, nombres, siluetas, imágenes, lemas o frases, que puedan ser relacionados de algún modo con los partidos políticos, candidatos, frentes, coaliciones y agrupaciones políticas nacionales vinculadas con partidos políticos.

De acuerdo con el Reglamento, las Organizaciones Ciudadanas habrán de evitar influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, propuestas o plataformas electorales.

## SUGERENCIAS PARA LA REALIZACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO

Es conveniente que la organización ciudadana, antes de diseñar su estrategia de promoción del voto libre y razonado, lleve a cabo un diagnóstico que le permita obtener más información relacionada con el ejercicio del voto, por parte de la población objetivo. Esto posibilita diseñar acciones más eficaces. A continuación presentamos una serie de aspectos que consideramos de utilidad incluir en un ejercicio de este tipo. En caso de considerarlo necesario, puede usted indagar sobre otros aspectos.

Es probable que usted ya cuente con gran parte de la información aquí propuesta; sin embargo, es factible que haya otra que deba recabar, lo cual podrá hacer a partir de diversas técnicas e instrumentos. Puede acudir directamente a la población objetivo y llevar a cabo un grupo de enfoque; o bien, puede obtener la información de manera indirecta, a través de líderes comunitarios, representantes vecinales, investigaciones locales, etc.

### a) Características generales de la población objetivo

Para llevar a cabo cualquier acción educativa o de promoción es indispensable tener conocimientos básicos sobre la población a la cual irán dirigidas dichas acciones.

- Edad
- Sexo
- Grado de escolaridad o en su caso, si saben leer y escribir o si hablan español.

Conocer esta información redundará en un mejor diseño y planeación de las acciones de promoción del voto. La forma como debemos dirigirnos a un grupo que sabe leer y escribir es muy distinta a la que habrá de utilizarse en el caso de un grupo que no sabe hacerlo.

### b) Historia de participación de la comunidad

- Tendencia del ejercicio del voto del grupo de población objetivo o de la región.
- Experiencia de participación en procesos electorales, ya sea como representantes de partido político, como funcionarios de casilla o como observadores electorales.
- Usos y costumbres con relación al ejercicio del voto.
- Diferencias existentes entre la forma de participación electoral entre los hombres y las mujeres que conforman la población objetivo.

### ***Abstencionismo***

Es recomendable indagar qué nociones tiene la población objetivo sobre los siguientes aspectos:

- Causas y consecuencias del abstencionismo.
- Conocimiento del procedimiento de las elecciones (quiénes son elegibles, cuándo, cómo y dónde se vota).

Identificar si las causas del abstencionismo por parte de la población objetivo se derivan de una cuestión de falta de conocimientos, habilidades o actitudes hará mucho más fácil diseñar y planear acciones eficaces de promoción del voto.

### ***Voto razonado***

El voto debe ejercerse de manera razonada e informada, con plena conciencia de sus implicaciones para el mantenimiento de un régimen democrático y de su influencia como instrumento para mejorar las condiciones de vida de la colectividad.

- Reconocimiento de la importancia y utilidad del voto.
- Disposición a informarse sobre asuntos públicos.
- Nivel de información sobre candidatos, partidos políticos y plataformas electorales.
- Medios de comunicación y fuentes de información más atractivas y accesibles para la población objetivo.

### ***La compra y coacción del voto***

Es útil saber qué nociones tiene la población objetivo sobre los siguientes aspectos:

- Pertenencia a algún programa social como Oportunidades.
- Identificación de prácticas de compra y coacción del voto.
- Actores sociales involucrados.
- Causas y consecuencias de dichas prácticas.
- Mecanismos de prevención o erradicación.

Conocer la situación que guarda el fenómeno de la compra y la coacción del voto en las regiones o localidades donde se realicen acciones de promoción del ejercicio del voto ayuda a planear mejores estrategias para prevenir y erradicar dichas prácticas.

### **c) Problemáticas actuales**

- Problemáticas sociales más graves de la comunidad o de la población objetivo.
  - ¿En qué consiste el problema?
  - ¿A quiénes y cómo les afecta?
  - ¿Cuáles son las causas de su falta de solución?
  - ¿Cómo se ha intentado solucionar, si es que se ha hecho?
  - ¿A quién y cómo corresponde resolverlos?

El conocer los problemas que aquejan a la población objetivo, así como su percepción sobre éstos, posibilita orientar los mensajes sobre la importancia y utilidad del voto; problemas que al ser compartidos por la población se constituyen en asuntos públicos que pueden y deben ser resueltos en el terreno de la política, entre otras formas, a partir del ejercicio del voto. Conocer

esta información es de mucha utilidad para sensibilizar a quienes consideran que el voto no tiene ninguna relación con sus vidas cotidianas.

**d) Factores que pueden favorecer u obstaculizar el proyecto**

- Percepciones y valoraciones sobre la democracia como forma de gobierno, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la equidad entre hombres y mujeres; entre otros.
- Presencia y arraigo de organizaciones sociales, ciudadanas y/o partidos políticos en relación con las demandas de la población.
- Persistencia de prácticas políticas antidemocráticas en los actores políticos locales: clientelismo, corrupción, compadrazgo o influyentismo, impunidad, represión a la disidencia, etcétera.
- Otros factores o actores que podrían obstaculizar la eficacia de las acciones de promoción del voto y forma en que podrían representar un obstáculo.
- Posibles soluciones para minimizar dichos obstáculos.

# ANEXOS

## ANEXO I

### PODER EJECUTIVO.

El titular del Poder Ejecutivo es el **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, quien toma posesión de su cargo el 1 de diciembre y dura en él seis años. No puede reelegirse en ningún caso y por ningún motivo. Entre las funciones del Presidente se encuentran las siguientes:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.
- Nombrar y remover a los secretarios de Estado; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Dichas funciones, así como otras tantas, son realizadas con el apoyo de los Secretarios de Estado y demás integrantes de su Gabinete, a quienes él tiene la facultad de elegir. Cabe señalar que el Presidente es también el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Los **Gobernadores** son los representantes del Poder Ejecutivo en cada estado de la República. Duran 6 años en el cargo y no pueden reelegirse. Son los encargados de ejecutar las leyes en su Estado y de coordinar los esfuerzos a nivel local para propiciar el bienestar de los ciudadanos que viven ahí. En el Distrito Federal, al titular del Ejecutivo se le llama Jefe de Gobierno. El Poder Ejecutivo a nivel estatal sigue prácticamente la misma estructura administrativa que a nivel Federal; es decir, los gobernadores también son elegidos de una forma democrática, sólo que en su caso, quienes los eligen son aquellos ciudadanos que habitan en la entidad federativa en que se elegirá el gobernante.

Por otra parte, el gobernador tiene prácticamente las mismas obligaciones que el presidente de la República, sólo que además de regirse por las Leyes Federales lo hace también por las leyes propias de su estado.

A nivel municipal, el Poder Ejecutivo está representado por el **Ayuntamiento**, que está compuesto por un **Presidente Municipal**, uno o varios síndicos y regidores, cuyo número depende de los habitantes que tenga el municipio. Tanto el Presidente Municipal como los miembros del Ayuntamiento se eligen por tres años y no pueden reelegirse para el período inmediato.

En el Distrito Federal no hay municipios, sino Delegaciones Políticas administradas por un **Jefe Delegacional** que se elige cada tres años. Tanto el Ayuntamiento como el Jefe Delegacional, son responsables de llevar a cabo diversas funciones y tienen a su cargo la implementación de servicios públicos tales como:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Mercados y centrales de abasto.
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva.
- Tránsito.
- Capacidad administrativa y financiera, entre otros.

Por otra parte, los municipios y delegaciones están facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberían estar en concordancia con los planes generales de la materia.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones, etc.

### **PODER LEGISLATIVO:**

El Poder Legislativo está representado por el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La **Cámara de Diputados** está integrada por 500 diputados electos cada tres años: 300 representan a los ciudadanos de cada uno de los distritos electorales en los que está dividido el país (mayoría relativa); y 200 elegidos por el principio de representación proporcional, dependiendo de los votos que haya obtenido su partido en las elecciones. Los diputados duran tres años en su puesto y no pueden reelegirse para el período inmediato.

La **Cámara de Senadores** está integrada por 128 senadores y se renueva cada seis años. En cada estado de la República y en el Distrito Federal se eligen dos senadores, y uno más se asigna al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones. Los 32 senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional.

Tanto los diputados como los senadores tienen la obligación de:

- Vigilar el desempeño del Poder Ejecutivo.
- Pueden llamar a los Secretarios de Estado para pedir información sobre los trabajos que realizan.
- Elaborar leyes.

Los **diputados** tienen funciones exclusivas que son, entre otras:

- Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, la cantidad de dinero que va a gastar el Gobierno Federal cada año.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior. Esto es, comprobar si el dinero se ha gastado en lo que se aprobó y si se cumplieron los objetivos.

Las funciones exclusivas de los **senadores** son, entre otras:

- Analizar la política exterior que desarrolla el Presidente de la República.
- Aceptar o rechazar los convenios y tratados internacionales que propone el Presidente.
- Aprobar los nombramientos de embajadores de México ante otros países y representantes diplomáticos ante organismos internacionales.
- Ratificar los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados del Tribunal Electoral, Jefes Superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y del Procurador General de la República, a sugerencia del Presidente.
- Nombrar Gobernadores provisionales de un estado.

Las **Legislaturas estatales** son las depositarias del Poder Legislativo de los gobiernos estatales. Tienen la facultad de legislar sobre todas aquellas materias que no estén expresamente reservadas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución. Los estados de la República son soberanos, lo que quiere decir que además de la Constitución General, cada estado tiene su propia Constitución, su propio código civil y su propio Código Penal. Así, tenemos que existen leyes que únicamente rigen en cada estado.

El órgano legislativo en el caso del Distrito Federal recibe el nombre de **Asamblea Legislativa del D.F.** Las Legislaturas Estatales, así como la Asamblea de Representantes en el caso del D.F., están formadas por el número de diputados que corresponde al número de habitantes del estado. Es decir, el número de miembros de cada legislatura varía de acuerdo con el tamaño de la población de cada entidad. Los **diputados locales** se eligen cada tres años y no pueden reelegirse para el período inmediato.

## ANEXO II

### EL ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003

Esperanza Palma y Roberto Gutiérrez  
(Material inédito)

#### *Síntesis de resultados del reporte final de investigación*

DECEyEC  
IFE

#### **VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS:**

Se tomaron cuatro variables socio demográficas que se cruzaron con participación con el objetivo de obtener información acerca del perfil social de los abstencionistas que resulta útil para identificar, en un plano descriptivo más que explicativo el comportamiento de grupos sociales empíricamente definidos.

##### **EDAD**

- En cuanto a la edad, la tendencia es que conforme aumenta la edad, aumenta la participación.
- Sólo el 23% de jóvenes (18 y 19 años) votaron.
- El 49% de los jóvenes de 18 a 24 años no tenían credencial de elector.
- Los jóvenes presentan los niveles más bajos de confianza en instituciones como el gobierno del estado, el gobierno municipal, la policía, los partidos y los diputados federales.
- El 82.3% no simpatiza con ningún partido político.
- Este grupo inhibe su participación, además de problemas de credencialización, por factores de desconfianza y alejamiento de la política.

##### **ESCOLARIDAD**

- La ESCOLARIDAD muestra tener alguna influencia en la participación, en tanto es más probable que voten los que tiene algún nivel educativo inferior al bachillerato, que los que no lo tienen.
- La hipótesis es que la educación va generalmente acompañada de mayor información y presumiblemente de una mayor conceptualización de la política y sentido de eficacia política que tendencialmente favorece la participación electoral. El poseer un cierto nivel de información política sí es un factor que potencia la participación.

##### **TIPO DE LOCALIDAD**

- En el 2003 hubo más participación en las zonas rurales.

- La hipótesis sugerida es que siguen funcionando las inercias de los mecanismos clientelistas y corporativos en las zonas rurales y, por tanto, la población inmersa en estas redes mantiene relaciones más tradicionales –efectivas o simbólicas- con los partidos que la movilizan independientemente de los factores coyunturales y que está menos expuesta a la información que difunden los medios de comunicación acerca de los políticos y de los partidos.

### **SEXO**

- No hay una diferencia relevante entre la participación de hombres y mujeres, aunque los hombres (62%) tienden a votar más que las mujeres (57%).

### **GENERALES**

- La proporción de los que declararon haber votado (56.9%) no coincide con los resultados oficiales según los cuales la participación fue de 41.1%
- Los principales factores del abstencionismo fueron:
  - Factores de orden circunstancial relativos a la organización electoral. Falta de credencial (22.9%) y no estaba donde le correspondía (18.3%)
  - Desinterés. (26%). Vinculado con una serie de evaluaciones y percepciones negativas hacia los partidos y las instituciones.
  - Falta de credibilidad en los partidos (8%). No parece ser un factor preponderante en la decisión de no votar, a pesar de que, evidentemente constituye una vertiente que alimenta el factor desinterés.
  - Falta de sentido de eficacia. Falta de credibilidad en que las elecciones puedan provocar cambios (2.1%) y falta de credibilidad en la limpieza electoral (3.5%)
- Los principales razones del voto fueron:
  - Asociados al sentido cívico. 33.8% declaró que es un deber y 6% declaró que es un derecho.
  - Sentido de eficacia. Se relacionan con que haya un cambio (13.4%) y con que gane el mejor (16.4%). Esto deja ver que para estos núcleos ciudadanos realmente el voto tiene consecuencias verificables que son apreciadas como positivas.
  - Factores coactivos (8%). Apoyos condicionados al voto, presiones de una autoridad, presiones de amigos y familiares. Por lo cual las campañas de convencimiento acerca de que el voto es libre y secreto deben continuar.
- El 57% declaró no saber cuáles son las funciones de los diputados, sin embargo esto parece no tener relación con el abstencionismo. Es decir, la proporción de los que no votaron no cambia de manera importante en función del conocimiento de la labor de los diputados.
- La evaluación del trabajo de los diputados es en general negativa.
- La relación “confianza” con “participación” es positiva, esto es, a menor confianza menor participación.

- Las preguntas acerca de las percepciones en torno a la alternancia señalan que no hay una correspondencia entre las expectativas generadas por la alternancia y los resultados del gobierno. No obstante, este factor no es relevante para explicar la abstención.
- El 48.1% considera que votar es importante. Se observa que sí existe una relación positiva entre la percepción de la importancia del voto y la participación ya que a medida en que declina la importancia que se le concede al voto, aumenta la abstención.
- En cuanto a la valoración de la limpieza de las elecciones, el 48.2% manifestó creer que las elecciones fueron limpias, mientras un 51.8% afirmaron que no fueron limpias o no saben. El porcentaje de los que creen que las elecciones son limpias ha ido incrementando, sin embargo sigue siendo muy bajo considerando los cambios que ha habido en el sistema electoral; las irregularidades de décadas pasadas han creado una desconfianza que sólo ha podido remontarse parcialmente.
- Con respecto a la valoración de la democracia, el 58.2% de los entrevistados estaría de acuerdo con una alternativa autoritaria, pero que “hiciera bien su trabajo”
- La evaluación hacia el IFE es muy positiva, sobre todo comparándola con la evaluación que los ciudadanos hacen de otras instituciones.
- Confianza en Instituciones y partidos. Los peores evaluados son los partidos políticos, seguidos por los diputados federales. Se existen, una relación entre nivel de confianza y participación, ya que a mayor confianza, mayor probabilidad de votar.
- El poseer un cierto nivel de información sobre política y el poder conceptualizarla en un sentido abstracto, es un factor que permite que los individuos tengan un sentido de eficacia que los motive a participar.

## CONCLUSIONES

- Las variables más significativas del modelo teórico utilizado fueron:
  - De orden socioeconómico: Escolaridad y edad.
  - De orden estructural: Información política, confianza en instituciones, percepción de los partidos.
  - De orden coyuntural: apoyos y beneficios recibidos para votar.
- Parece haber dos tipos de "participacionistas" potenciales, por un lado, los inmersos en redes clientelares, y por otro, los que poseen mayor información política y que tienen cierto nivel de confianza en algunas instituciones.
- Podría decirse que son dos polos del universo político-electoral que tendencialmente acuden a las urnas por diferentes motivos. El primero, por el beneficio inmediato que les reporta un determinado programa de gobierno, lo cual nos remite a la dinámica de un sistema político tradicional, en el que el mercado político es el espacio en el que se intercambian satisfactores por votos, sin mayor reflexividad ideológica o cultura y en el que los individuos adoptan más una identidad súbdito que ciudadana. El segundo polo, estaría conformado por quienes, a partir de un acercamiento más informado a la política y, seguramente de una valoración más abstracta pero positiva de las elecciones, así como por tener mayores niveles de confianza en las instituciones y más experiencia en

organizaciones sociales, encuentran, al menos en algún nivel, que el sistema político responde a sus intereses y expectativas.

- Parece factible plantear que una combinación entre valoraciones positivas del sistema democrático, la introyección del sentido de responsabilidad hacia la comunidad y de lealtad hacia el régimen democrático, un significativo nivel de confianza en las instituciones y de eficacia en la propia acción, junto con identificaciones partidistas fuertes, información suficiente, campañas electorales atractivas y una acción institucional eficaz tanto en la promoción del voto como en la actualización de los padrones electorales, generarían en conjunto una mayor probabilidad de ejercer el derecho al sufragio.
- Los déficit en los rubros anteriores explican por qué no sólo se producen altas tasas de abstencionismo, sino también dan cuenta de la fragilidad democrática de una base ciudadana que, más allá del voto, y a pesar de algunas cualidades sin duda positivas, sigue representando un pilar muy débil de cara a los retos de la consolidación democrática en México.

## ANEXO III

### **Síntesis y propuestas relevantes para evitar la compra y coacción de voto del “Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales” de Sedesol y del Informe del PNUD “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales”**

DECEyEC  
IFE

El documento *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales* es un conjunto de estudios de distinta procedencia institucional y distinta metodología<sup>31</sup> cuya meta común era monitorear y evaluar la utilización del presupuesto asignado a programas sociales federales seleccionados en contextos electorales en los Estados de Veracruz, Tlaxcala, Nayarit y Estado de México<sup>32</sup>. La investigación se limitó al presupuesto federal asignado a la operación de los siguientes programas y fondos: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa; Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa; Programa de Adultos Mayores y el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM), del Ramo 33. La idea de realizar este estudio partió de la propia Sedesol (específicamente, del Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de la Secretaría). Los hallazgos de la investigación están pues, circunscritos al interés institucional que motivó el estudio: dar a conocer las posibilidades y riesgos de coacción del voto por medio de programas sociales.

Los hallazgos más relevantes son:

- En general, no hay un uso inadecuado de los recursos públicos en contextos electorales. Sin embargo se observa más uso político del programa Adultos Mayores, con diferentes solicitudes o amenazas. Salvo en el caso de LICONSA, no existe una contradicción entre los recursos recibidos por cada municipio y la necesidad del mismo, medida por el índice de marginación.

<sup>31</sup> Se desarrollaron diversas vertientes de investigación atendiendo a diversos niveles de análisis: estudio cualitativo y encuesta con beneficiarios de los programas, análisis presupuestario y estadístico de los recursos destinados a la superación de la pobreza, análisis econométrico de la relación entre nivel de gasto y votos, monitoreo del Fondo de Infraestructura Social Municipal en campo, monitoreo de prensa del uso de los recursos públicos durante los procesos electorales y análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación en las elecciones para Gobernador.

<sup>32</sup> Hubo dos criterios para la selección de estos Estados: uno político y otro económico. Para realizar el monitoreo se seleccionaron cuatro entidades con elecciones recientes de gobernador: por su importancia demográfica y política se incluyeron a los estados de Veracruz y al Estado de México, que celebraron elecciones para gobernador en 2004 y 2005, respectivamente y para considerar la variación en el partido gobernante, se seleccionaron Nayarit y Tlaxcala que al momento de la elección eran gobernados por un partido político diferente al de los dos primeros. El segundo criterio fue el grado de marginación, a partir de la hipótesis de que la población más pobre es la que podría ser coaccionada con los programas sociales y de que se espera un mayor número de beneficiarios de estos en entidades más marginadas.

- Para todos los programas analizados, ni la situación político- electoral al interior de cada municipio, ni el voto en elecciones federales sugieren influencia sobre la distribución de los recursos. Los programas sociales federales como Oportunidades han tenido mayor vigilancia que otros, tanto por su significado político como por la magnitud de recursos que utilizan, por lo que las irregularidades en su funcionamiento sucederían en los niveles operativos en los que hay contacto directo con los beneficiarios o potenciales beneficiarios.
- En los últimos años la lógica político electoral en la distribución de recursos de los programas federales se ha dado a través de la situación político electoral de cada Estado.
- El acceso a los beneficios no es un derecho exigible para las familias en pobreza extrema (sólo se les otorga si cumplen con los criterios establecidos y los compromisos de corresponsabilidad). La ausencia de este derecho es la base de la vulnerabilidad de las familias beneficiarias al clientelismo. Primero, porque sus capacidades para exigir información y rendición de cuentas de aquellos que implementan los programas (el personal local, el estatal y federal del programa) son limitadas. Segundo, porque no tienen claro cuáles son sus derechos ni los mecanismos de control y comunicación con la Sedesol.

Es importante señalar que la realización del estudio estuvo a cargo de varias instituciones: Berumen y Asociados; el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; el Centro de Investigaciones Sociales y Estudios de Antropología Social, CIESAS; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; y Probabilística. Aunque esta diversidad de instituciones dio confiabilidad a los hallazgos del estudio, es comprensible que por su distinto perfil los resultados de cada estudio particular quedarán relativamente desvinculados entre sí. En todo caso, ningún estudio mide la efectividad de cualquier acto para solicitar, comprar o ejercer coacción sobre el voto; se limitan a medir la incidencia de todos los hechos y la forma en que suceden.

La mayoría de las recomendaciones de los estudios se dirigen a Sedesol, a los gobiernos Federal y Estatales, a la prensa y las instancias encargadas del acceso a la información. Igualmente, la mayoría de estos estudios se refieren a un ámbito en el que el IFE tiene poca capacidad de acción. La conclusión general del proyecto es que existe un contexto ideal para el uso político de los programas sociales por la falta de conocimiento de los beneficiarios de estos y el vacío de control en su operación.

El documento incluye **dos** recomendaciones explícitas para el IFE respecto al tema:

- 1) Realizar una campaña de comunicación con la población que ataque las dudas sobre el voto y de esta forma disminuya la efectividad del clientelismo (en la medida que ataque el miedo y la ignorancia que promueven el pago de la oferta con el voto). Los elementos que apoyarían la confianza en el voto son: la secrecía, que el voto no puede ser ejercido por otro (ya sea un partido, un funcionario u otra persona) y que la fotocopia de la credencial no se puede usar de ninguna manera para votar.
- 2) Que las autoridades electorales presenten información suficiente respecto a las denuncias sobre desviación de recursos y uso electoral de programas para que la prensa, a su vez, pueda mantener informada a la población.

Aunque el uso político de programas sociales no es un ámbito en el que el IFE pueda incidir directamente, vale la pena subrayar algunos de sus hallazgos que podrían tener relevancia para el Instituto. Los hallazgos más importantes para el interés del IFE son los reportados por la encuesta realizada por Berumen y Probabilística, que aporta una medición inédita de dos conceptos bien definidos sobre el uso político de los programas sociales: las ofertas clientelares y las diferentes solicitudes/amenazas a los beneficiarios ya incorporados a los programas<sup>33</sup>.

Estos hallazgos son:

- Que en cuanto a las ofertas clientelares, la población beneficiaria tiene una visión utilitaria del voto, considerándolo una mercancía a intercambiar, lo que favorece el clientelismo político. Según la encuesta realizada, cuando se pregunta a la gente en qué le benefician las elecciones, la primera reacción espontánea es “en nada” (49% de la población entrevistada en los cuatro Estados); después vienen respuestas pragmáticas asociadas a un beneficio particular como “se acuerdan de nosotros”, o “nos trae algún beneficio o regalo”. Además, 47% de los entrevistados estuvo muy de acuerdo con la frase “durante las campañas hay que sacar lo que se pueda de los candidatos, porque después se olvidan de uno”.
- Del total encuestado en los cuatro Estados, 8% declara haber conocido actos clientelares. Entre los beneficiarios de diversos programas sociales las ofertas clientelares se concentran en la población de beneficiarios de LICONSA. En Veracruz y Nayarit los beneficiarios de Oportunidades recibieron tantas ofertas como los de LICONSA. En menor medida se ofrecieron el programa alimentario y el Seguro Popular. Entre la gente que recibió propuestas el 61% terminó inscrita en los programas.
- Por último, la población estudiada mantiene ciertas dudas alrededor de algunos elementos del voto; la población considera mayoritariamente que el voto es secreto (91.4% dice que la frase “el voto en México no es secreto” es falsa, mientras que sólo un 5.2% cree que es verdadera). Sin embargo, mantiene ciertas dudas sobre cuestiones concretas que sostienen la confianza en el voto: 17% cree que se puede usar el voto de las personas que no van a votar. Esto sugiere para nuestro interés que es importante explicar mejor qué significa que el voto sea secreto.
- La encuesta muestra que la población que recibe más ofertas clientelares de bienes y servicios tiene características que la distinguen del resto de la población: en los cuatro Estados, se trata de población con más participación social estructurada, ya sea en

<sup>33</sup> La encuesta aporta un recurso metodológico que conviene tener en cuenta de diferenciación de tipos de orientación y compra del voto: a) **ofertas clientelares**: la oferta de incorporación a programas a cambio del voto, b) **uso político de los programas**: acciones directas con los beneficiarios para solicitar o coaccionar su voto; lo que incluye acciones tan diversas como: solicitar que los beneficiarios asistan a algún evento político, entrega de beneficios en asambleas políticas, visitas de funcionarios o ejecutores del programa si no apoya a algún candidato o partido, amenazas a los beneficiarios para que se incorporen a algún partido político, amenazas a los beneficiarios porque simpatizan con algún partido político y la incorporación de beneficiarios porque apoyan a algún candidato o partido, c) **irregularidades** en la actuación de funcionarios o agentes operativos de los programas –como manejo del padrón de beneficiarios con fines electorales-, y d) la **distribución del gasto** como estrategia a para influir en los resultados de una elección.

organizaciones de padres de familia (18% de los entrevistados que pertenecen a alguna asociación de padres recibieron ofertas clientelares), en algún ejido (11%) y organizaciones campesinas, y habitante de localidades rurales. En cambio, las ofertas de inscripción a programas se hicieron en mayor medida a población que vive en localidades de más de 2500 habitantes y no se concentraron en personas que pertenezcan a ejidos, sindicatos u organizaciones campesinas.

- La incorporación a programas sociales se ha convertido en una oferta clientelar importante. El estudio de encuesta advierte que la oferta de incorporación a programas podría crecer todavía más en la elección de 2006 por las características que la posicionan con más ventajas que otras ofertas: es una oferta atractiva para la población, permite control sobre los beneficiarios, no requiere financiamiento (o requiere menos que otras ofertas clientelares) porque se paga con recursos públicos y tiene menos riesgos de fiscalización en las campañas. El estudio de la encuesta advierte: “Si se extrapolan algunos datos, se tiene un escenario de entre 1 y 4 millones de votantes que serían trabajados en la elección de 2006 ya sea con clientelismo o alguna forma de uso político de los programas”.

## Informe del PNUD “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales”

El gobierno Federal, por medio de la Sedesol, solicitó al PNUD ejecutar el Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006, que tiene el propósito de reducir la posibilidad de que los programas sociales sean objeto de manipulación electoral, con acciones preventivas de inhibición y desaliento. El informe que aquí se analiza es el primer paso del proyecto: un diagnóstico del marco institucional, los mecanismos de blindaje y la operación de los programas sociales federales por parte del gobierno federal actualmente.

En contraste con el estudio revisado arriba, este informe se basa en el análisis normativo de ocho programas federales pertenecientes a cinco dependencias del gobierno federal –<sup>34</sup>. Estos son: Oportunidades, Tu casa, Hábitat, IMSS-Oportunidades, Seguro Popular, Procampo, Apoyos a la Comercialización y el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. También analiza bases de datos, estudios cualitativos, resultados de monitoreo electoral realizados por organizaciones de la sociedad civil; en análisis de entrevistas con funcionarios, académicos, líderes sociales y beneficiarios de programas sociales.

En este extenso documento se explica la evolución de la política social en México, señalando los principales cambios que ha experimentado según las diversas perspectivas del desarrollo que ha tenido el país. Después se exponen brevemente los principales argumentos e hipótesis de las vertientes analíticas sobre el manejo de instrumentos de gestión pública como el gasto en programas sociales (agrupados en torno a tres temas: los ciclos políticos, la asignación política o partidista, y el clientelismo político), y se presentan antecedentes de la manipulación del voto y monitoreo ciudadano de programas sociales. El informe también explica con detalle los avances jurídicos e institucionales en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación social, así como los mecanismos de protección que regulan la operación de los programas sociales. No obstante, la aportación conceptual más importante del informe es la distinción entre “áreas programáticas protegidas” y “áreas programáticas vulnerables” de los programas sociales de mayor cobertura en el país. La identificación de estas áreas se basó en un análisis del marco normativo de los programas sociales seleccionados a partir de un conjunto predefinido de criterios<sup>35</sup>. Por “**área programática protegida**” se designa a los aspectos de la normatividad que cuentan con “candados” que reducen los márgenes de discreción de los funcionarios que los operan. Por “**área programática vulnerable**” se designa a aquel aspecto en la operación de un programa social que, por su ambigüedad o por la falta de mecanismos de control, supone márgenes de discrecionalidad susceptibles de ser utilizados con fines político-electorales. La segunda aportación importante del estudio es una tipología que agrupa a los municipios del país en 5 tipos construidos a base de cuatro índices: 1) la posibilidad de

<sup>34</sup> Estas son: SEP, Secretaría de Salud, Sagarpa, IMSS-Sedesol, Pibai/CDI.

<sup>35</sup> 1) Los criterios de elegibilidad, 2) cumplimiento de compromisos y corresponsabilidad, 3) coordinación interinstitucional, 4) entrega del beneficio, 5) mecanismos de control y participación social, 6) transparencia y acceso a la información.

focalización de los programas, 2) marginación, 3) competencia electoral y, 4) igualdad municipal. La tipificación de los municipios facilitará la posterior aproximación en campo del proyecto tanto para acciones de intervención como para las misiones de observación de proyecto que tendrán los objetivos de: difundir los resultados del diagnóstico, disuadir y sensibilizar sobre el posible uso político de los programas sociales e identificar experiencias exitosas. Se espera que luego de identificar y documentar estas experiencias se pueda desarrollar una “caja de herramientas” que permita su replicación o adaptación en situaciones similares.

Así pues, el mayor aporte del informe es la combinación de ejes analíticos para entender el funcionamiento de los programas sociales de acuerdo a su normatividad. No hay todavía un análisis operativo de la forma en que funcionan los mecanismos de protección de los programas sociales en la práctica, ni hallazgos empíricos originales<sup>36</sup>.

Los principales hallazgos de la investigación son:

- En general, la selección de beneficiarios y la definición de los criterios de elegibilidad de los programas se realiza mediante los procedimientos establecidos en las reglas de operación. Sólo con la excepción de los programas para el desarrollo rural e IMSS-Oportunidades, las reglas establecen que la selección se realiza sobre la base de indicadores nacionales definidos institucionalmente como criterios homogéneos para todo el país, lo cual protege la selección. Sin embargo, hay ciertos vacíos en el procedimiento que, bajo ciertas condiciones, constituyen zonas de discrecionalidad que podrían ser utilizadas con fines proselitistas.
- La protección de los programas sociales depende de la coordinación interinstitucional entre las dependencias y los órdenes de gobierno involucrados. Se identifican puntos de enlace donde podría haber márgenes de discrecionalidad en la coordinación interinstitucional. En Oportunidades, por ejemplo, el cabildo designa al enlace municipal, quien opera el programa en el municipio y posiblemente es el eslabón más débil.
- De la información empírica recolectada se detectó que el eslabón de la cadena de operación de programas sociales que es más vulnerable es el de las autoridades y los operadores de los programas en el ámbito local y el momento de mayor vulnerabilidad en el proceso de instrumentación de los programas sociales es la entrega del beneficio, que es cuando el operador entra en contacto con el beneficiario<sup>37</sup>. En la medida en que se transparente este proceso y el beneficiario conozca sus derechos y obligaciones frente al programa se

<sup>36</sup> Cabe señalar que entonces los hallazgos del informe son principalmente resultado de la integración y sistematización de estudios cualitativos y cuantitativos de los últimos años (como IFE y FLACSO, “Estudio sobre la participación ciudadana las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000” de 2001; Ricardo Aparicio y David Corrochano, “El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones del 2000”, *Estudios Sociológicos*, 68(2005), y Roberto Gutiérrez y Esperanza Palma, *El abstencionismo en las elecciones federales de 2003. Reporte final de investigación*”, de IFE y UAM, 2004) y, en menor medida, de entrevistas a profundidad y grupos de enfoque.

<sup>37</sup> En el caso de Oportunidades se detectó que los eventos de entrega son aprovechados para convocatorias políticas para capitalizar el programa.

reducirían los márgenes de discrecionalidad susceptibles de ser aprovechados para un uso proselitista de los programas.

- La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade) reporta que según su línea de denuncia telefónica, los “promotores” con vínculos partidistas, los partidos políticos, las autoridades municipales y los gobernadores son los principales autores de prácticas como cambio de bienes por el voto, compra de votos, condicionamiento y uso ilegal de los programas sociales, acarreo, coacción laboral, uso indebido de la propaganda y el apoyo de servidores públicos, la inducción domiciliaria, etc.
- Se detectó que los beneficiarios generalmente conocen sus derechos y obligaciones, y que hacen una evaluación positiva de estos programas. También resultó evidente que la mayoría de los beneficiarios no entiende los criterios de elegibilidad ni de incorporación, motivo por el cual muchos consideran una “suerte” haber sido seleccionados.
- Las actitudes y las expectativas del electorado con respecto a las campañas políticas son racionales y calculadas. Una de las expresiones emblemáticas fue “uno agarra todo lo que le dan y después vota por quien quiera”.
- Aunque ha crecido la confianza en el voto secreto, subsisten temores respecto a su efectividad y a la transparencia de las elecciones: se cree que los partidos pueden robarse los votos de quienes no asistan a la elección o que “siempre gana el que ellos quieren”. Además, aunque el electorado es más exigente que antes respecto a los candidatos y sus campañas, las expectativas políticas de la población más pobre siguen siendo de corto plazo y centradas en la resolución de problemas concretos: “si puede conseguir fuentes de trabajo sería excelente, y si no, pues al dinero no le decimos que no”, “lo de las despensas a veces funciona todavía; el voto es libre, pero el 30% se deja llevar por lo que les traen”.
- En ninguno de los grupos en enfoque se tuvieron testimonios de amenazas de quitar el apoyo de programas sociales u ofrecimientos de otorgarlo a cambio del voto. Esto indica que la manipulación ha hecho cada vez más sutil. Por ejemplo, se encontraron referencias al bombardeo propagandístico de los programas sociales.
- Algunos ejemplos de prácticas de condicionamiento del voto relacionados con los programas sociales que cita el informe son: la utilización de la credencial para votar para cualquier fin electoral a cambio de otorgar un programa social federal, proselitismo utilizando recursos, bienes o servicios de un programa social federal para favorecer a algún candidato o partido, gestión de algún trámite de un programa a cambio del voto, utilización o manejo de información y recursos públicos a cambio del voto.
- De las formas de manipulación del voto relacionadas con los programas sociales, la práctica clientelar es la más extendida en México, pero las formas más sutiles con las que se llevan a cabo tornan más difícil su prevención, detección y penalización que en el pasado.

Entre las lecciones que arroja el diagnóstico destacan las que ya están respaldadas por legislación: que los operadores de los programas sociales, en tanto funcionarios públicos, se conduzcan con neutralidad política; que se haga explícito, por distintos medios, el carácter no partidista de los programas sociales, y que se creen instancias de transparencia dentro de las dependencias. Se encuentra que la complejidad y sofisticación de las formas de manipulación de compra, coacción y condicionamiento de voto en relación a programas sociales rebasa la normatividad. Por ello, más allá de lo que exige la legislación, se recomienda reforzar el

“blindaje”, cumplir con los pronunciamientos políticos y los compromisos por la transparencia asumidos por las autoridades en distintos ámbitos de gobierno e informar ampliamente sobre las medidas de protección que se han emprendido. El Alto Consejo por la Transparencia de Programas Sociales Federales<sup>38</sup> emite recomendaciones específicas a los tres niveles de gobierno para fortalecer la protección de estos programas de cara al proceso electoral<sup>39</sup>, pero ninguna de estas es directamente relevante para el IFE.

---

<sup>38</sup> Este Consejo fue convocado por el PNUD, está integrado por doce ciudadanos mexicanos de “destacada trayectoria pública y validada a través de una consulta con los partidos políticos” y se apoya en un Comité Ejecutivo cuya función inicial es la de elaborar el diagnóstico que aquí se sintetiza.

<sup>39</sup> Se recomienda que simplifiquen las reglas de operación para esclarecer los criterios de elegibilidad y la selección de beneficiarios, que hagan más comprensibles los procesos para los usuarios (principalmente con mayor difusión y transparencia de los movimientos de padrones de beneficiarios) y, sobre todo, que se haga consciente al personal de contacto como enlaces municipales de su deber de imparcialidad total. Además, se recomienda divulgar amplia y claramente las obligaciones de los beneficiarios para generar conciencia de que ninguna autoridad puede eximirlos del cumplimiento de sus responsabilidades y de que la entrega del beneficio no debe tener más condicionamientos que los legalmente estipulados por el programa.