

Informe de observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) sobre la elección del 1 de julio de 2018 en México

Introducción: presencia y misiones de la Unión Interamericana de Organismos Electorales en la elección mexicana 2018

La Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), fundada en 1991, es la entidad no gubernamental que reúne a la mayoría de los organismos electorales de América. Sus objetivos son incrementar la cooperación en el ámbito electoral, impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales, estimular la observación de los procesos electorales, formular recomendaciones de carácter general, promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y, proporcionar apoyo y asistencia a los organismos electorales que los soliciten. Sus decisiones tienen el carácter de recomendaciones y orientaciones para los organismos miembros. El Centro de Asesoría de Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL / IIDH) se desempeña como secretaría ejecutiva de UNIORE.

En el marco de una extensa colaboración entre CAPEL / IIDH y los organismos electorales de México, firmantes del Acta Constitutiva de UNIORE, el IIDH suscribió un convenio con el Instituto Nacional Electoral (INE) y otro con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para llevar adelante el acompañamiento técnico del proceso electoral 2018. Entre otras metas del Proyecto de Acompañamiento Técnico (PAAT), se establecieron las condiciones para que UNIORE organice una Misión de acompañamiento del proceso electoral federal a través de un esquema similar al que se utilizó en el proceso de 2015, vale decir con una presencia antes, durante y después de la jornada electoral.

El objetivo de estas misiones de UNIORE fue analizar desde una perspectiva comparada los efectos de la implementación de las reformas electorales de 2014 en el relacionamiento de las dimensiones administrativa y jurisdiccional, y la articulación entre las instancias nacionales y locales encargadas de conducir el proceso electoral. En este sentido, se diseñó una agenda en cinco etapas.

Las dos primeras consistieron en misiones de avanzada, una en mayo y otra en junio de 2018. Estuvieron compuestas por las siguientes autoridades electorales: Zetty Bou (TSE Costa Rica), Yara Campo (TE Panamá), Julio César Castaños (JCE República Dominicana), María Eugenia Mijangos (TSE Guatemala), Patricio Santamaría (Serval Chile), además de Joseph Thompson y Sofía Vincenzi por CAPEL – IIDH y Salvador Romero Ballivián como secretario técnico. Sostuvieron una extensa agenda de reuniones con consejeros, magistrados y funcionarios del INE, el TEPJF, la FEPADE, organismos electorales locales e investigadores, con un fructífero intercambio de información y análisis. Esa presencia permitió comprender en el terreno los puntos neurálgicos del proceso electoral, estudiar las evoluciones y preparar en mejores condiciones de conocimiento el despliegue de la misión de UNIORE para la jornada electoral.

La tercera etapa fue la observación del día electoral (junio - julio), a la cual asistió una delegación de aproximadamente treinta autoridades y funcionarios de UNIORE. Los observadores concurren al Foro informativo del INE – TEPJF, en el cual UNIORE expuso el resumen de los hallazgos preliminares.

Asimismo, cubrieron el trabajo de las casillas a través del recorrido de rutas por centros de votación de distinto perfil en la Ciudad de México y sus alrededores.

La cuarta, en agosto, permitió el seguimiento a la labor jurisdiccional de la calificación de las elecciones. La integraron Yara Campo (TE Panamá), Yolima Carrillo (CNE Colombia), Gloria Inés Gómez (CNE Colombia), Román Jáquez (TSE República Dominicana), Wilfredo Penco (CE Uruguay) y Emiliano Rivera (CNE Colombia), y contó, de manera específica con su propio secretario técnico, José Ángel Aquino.

La última, también en agosto, sirvió para presentar las conclusiones del Informe de UNIORE en un seminario auspiciado por el PAAT, y en el cual también se expusieron las conclusiones, hallazgos y recomendaciones de las misiones de IFES, IDEA Internacional y la OEA. En esa oportunidad, UNIORE estuvo representada por Patricio Santamaría y Joseph Thompson.

El informe se articula alrededor de la presentación de catorce ejes centrales de análisis e investigación. Los primeros se enfocan en el marco general del proceso electoral de 2018 (ejes 1 – 2). El siguiente grupo introduce la reforma general de 2014 y privilegia los aspectos enfocados en la administración electoral (ejes 3 – 7), antes de abordar los componentes de naturaleza jurisdiccional (ejes 8 – 9). Las líneas siguientes abordan la participación electoral (ejes 10 – 11), el desarrollo de la jornada electoral (eje 12) y la calificación jurisdiccional de la elección (eje 13). La conclusión efectúa una valoración general sobre el proceso.

Eje 1.- la elección del 1 de julio de 2018: la mayor jornada electoral de la historia

El 1 de julio de 2018 México celebró la cita electoral más amplia de su historia, como resultado de la decisión de concentrar el calendario electoral en una gran jornada cada tres años, que coincide con las elecciones federales de la presidencia de la República y del Congreso.

El propósito es doble. Por un lado, responde al esfuerzo de nacionalización de la vida política y del ritmo electoral. Por otro lado, pretende evitar la desgastante dispersión de esfuerzos económicos e institucionales, así como el permanente ambiente de campaña, que entrababa la gestión gubernamental en distintos niveles.

En los comicios del 1 de julio se eligieron 18.299 puestos de elección popular en 3.406 cargos (un cargo puede llevar consigo una lista plurinominal de varios puestos). Los ciudadanos escogieron al presidente de la República, a las cámaras de senadores (128) y de diputados (500), vale decir 629 puestos federales.

En el plano local se eligieron 9 gobernadores, 972 diputaciones locales (585 por mayoría relativa y 387 por representación proporcional), cuyo número varía según los estados; 1596 presidencias municipales, 16 alcaldías en la Ciudad de México, además de concejales, sindicaturas, regidurías, regidurías étnicas; presidencias, síndicos y regidurías de juntas municipales.

Al final, se produjo la concurrencia de la elección federal con algún tipo de comicios locales en 30 de los 32 estados (las excepciones correspondieron a Baja California Sur y Nayarit). En 2015 hubo

conurrencia en 15 estados y en 2021 la simultaneidad de la elección de diputados federales se dará en todos.

- Elección presidencial: pocos candidatos, coaligados, y el estreno de las candidaturas independientes

La elección que concentró la mayor atención fue la presidencial. La de 2018 fue la diecisieteava consecutiva. En América Latina, México destaca por la sucesión ininterrumpida cada seis años de elecciones presidenciales desde hace casi un siglo (desde las elecciones de 1928 – 1929), si bien hasta la finalización del siglo XX la mayoría careció de condiciones básicas de competitividad.

El presidente de México, depositario del ejercicio del “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” (art. 80 de la Constitución), es elegido de manera directa y por mayoría relativa, por lo tanto, en una vuelta única -una modalidad que se ha vuelto secundaria en América Latina frente a las fórmulas de mayoría absoluta-. Gobierna por un periodo de seis años -el mandato más extenso en la región y en el mundo para un cargo con ese grado de poder y responsabilidad-, con prohibición absoluta de reelección. La elección precedente, en 2012, fue ganada por Enrique Peña Nieto postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En 2018 compitieron cuatro candidatos, tres encabezaron coaliciones. Andrés Manuel López Obrador fue postulado por la coalición de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES) en “Juntos haremos historia”. Ricardo Anaya encabezó la fórmula integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) en “Por México al frente”. José Antonio Meade fue candidato de la coalición “Todos por México” compuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA). Por primera vez todos los partidos contendieron en coalición y esas fórmulas se replicaron en la mayoría de los comicios para el Senado y la Cámara de diputados (en el campo local de gubernaturas y ayuntamientos, el escenario fue más fragmentado).

En 2018 se estrenó la modalidad de candidatos independientes en este nivel. De los 87 ciudadanos que expresaron su intención de inscribirse dos completaron el trámite: Margarita Zavala y Jaime Rodríguez, ambos con vasta experiencia política y sólidas redes de apoyo (ex primera dama y gobernador independiente de Nuevo León respectivamente). Sin embargo, Zavala retiró su postulación, sopesando el lugar poco favorecido en las encuestas y las dificultades para acceder al financiamiento¹.

En una doble perspectiva comparada, histórica y regional, cuatro candidaturas presidenciales constituyen una cifra baja. En México, es la más baja desde el tiempo de los comicios competitivos, aunque idéntica a la de 2012 (el pico se estableció en 9 en 1994 y hubo 6 en 2000). En América Latina ese número es excepcional y no se observa en otros países, si se deja de lado circunstancias y casos excepcionales.

¹ El retiro de Margarita Zavala generó complicaciones logísticas y jurídicas. Las primeras se derivaron de la imposibilidad de repetir la impresión de la boleta sin su nombre, decisión del INE que el PAN impugnó ante el TEPJF. Las segundas se plantearon sobre la manera de contabilizar las eventuales marcas en su candidatura. El TEPJF resolvió que debían computarse como nulos (su franja recibió 0.5% de los sufragios).

La elección presidencial del 1 de julio se resolvió con los resultados del Cuadro 1.

Cuadro 1 Votación presidencial de México 2018

Candidato	Coalición (partidos integrantes)	Votación	Porcentaje
Andrés Manuel López Obrador	Juntos haremos historia (MORENA – PT – PES)	30.113.483	53.1
Ricardo Anaya	Por México al frente (PAN – PRD – MC)	12.610.120	22.2
José Antonio Meade	Todos por México (PRI – PVEM – PANAL)	9.289.853	16.4
Jaime Rodríguez	Independiente	2.961.732	5.2
Candidatos no registrados		31.982	0.5
Votos nulos		1.571.114	2.7
Total		56.611.027	100
Inscritos – Participación		89.332.031	64.3

Destaca la victoria con mayoría absoluta de López Obrador (53.1%), primer candidato de la fase competitiva que superó ese umbral, el que obtuvo la mayor distancia, más de treinta puntos, sobre el segundo y el que ganó la mayor cantidad de estados (31 de 32). En efecto, Anaya obtuvo 22.2% y Meade 16.4%. Para el PAN y el PRI fue el peor resultado en el siglo XXI. Se trata de una importante reconfiguración del escenario partidario que se había acostumbrado a una repartición en aproximadamente tercios. La cuarta y última ubicación le correspondió al candidato independiente Rodríguez con el 5.2% de la votación.

- Elección congresal: el afianzamiento de la paridad de género y la creación de circunscripciones indígenas

El 1 de julio se renovó el Congreso bicameral, con las cámaras de senadores y de diputados. La Cámara de Senadores se compone de 128 miembros elegidos por periodos de 6 años, con una modalidad mixta. Cada estado escoge tres senadores, dos le corresponden a la fórmula ganadora y uno a la que ocupa el segundo lugar. A estos 96 senadores se añaden 32 senadores electos por representación proporcional en una lista nacional, es decir en una circunscripción plurinominal única (art. 56 Constitución). En la Legislatura LXIII elegida en 2012 ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, un rasgo de las últimas dos décadas de la política parlamentaria mexicana, denominado habitualmente “gobierno dividido”.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, electos cada tres años. 300 diputados son elegidos por mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales demarcados con avanzadas herramientas informáticas, de acuerdo con criterios demográficos y un cierto consenso político². Los 200 diputados restantes son electos mediante representación proporcional en cinco circunscripciones regionales que agrupan varios estados (arts. 51 - 53 de la Constitución). Las dos modalidades de elección no interactúan.

Los senadores y diputados elegidos en 2018 podrán estrenar la reelección autorizada por la reforma a la Constitución (art. 59), hasta por dos periodos consecutivos y hasta por cuatro respectivamente (en los dos casos el total suma doce años). El cambio alejó al país de uno de los principios fijados en las décadas iniciales de la Revolución y lo acercó a la práctica común para los mandatos legislativos en un esfuerzo por profesionalizar el ejercicio político, incrementar el vínculo entre los elegidos y los ciudadanos y generar incentivos para la rendición de cuentas.

Para el Senado participaron 566 candidatos: 290 por la vía proporcional y 276 por mayoría relativa -siendo 7 independientes, ninguno de los cuales consiguió el curul-. Para la cámara de diputados contendieron 2949 postulantes: 1624 por representación proporcional y 1325 por mayoría relativa (41 de forma independiente, ninguno de los cuales fue exitoso. El mayor número se presentó en Nuevo León, 10). Por género, postularon 285 mujeres al Senado (50.3%) y 1472 a la cámara de diputados (49.9%). La ligera ventaja de candidaturas masculinas puso en evidencia que la vía independiente para competir es, sobre todo, y por ahora, aprovechada por los hombres.

Una de las transformaciones importantes de la política en América Latina es el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los espacios de decisión. Esta evolución es perceptible en México, donde progresivamente se pasó de la norma que incitaba a los partidos a promover la inscripción femenina en las listas al establecimiento de una primera cuota de 30%, luego de 40% y finalmente a la paridad de género en la presentación de las listas de candidatos. Esta reforma constitucional, conseguida con un amplio consenso político, fue aplicada por primera vez en 2015 y los datos de 2018 ilustraron la consolidación de la norma, apuntalada por la posición proactiva asumida por el INE y el TEPJF.

² Baños, Marco Antonio; Palacios, Celia (2014). "Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977 - 2010" en Boletín geográfico (84), p. 95.

La facilidad de la reforma para la paridad de género en las candidaturas

Las leyes para impulsar la participación política femenina y generar mejores condiciones de acceso a los espacios de decisión tuvieron en México, y en América Latina, un camino tortuoso. La aprobación de las normas fue difícil en los Congresos, con subterfugios en la redacción y, más aún, en la aplicación.

Sin embargo, como muestra la investigación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, después de las complicaciones de las cuotas, la aprobación de la paridad de género en las candidaturas decidida en la reforma constitucional de 2014 se distinguió por la vía allanada y el amplio consenso³. Ciertamente aún persisten barreras y dificultades, pero las características de esa votación parlamentaria muestran los significativos avances desde fines del siglo XX.

Estas normas permitieron un incremento sostenido de la participación femenina en el ámbito legislativo federal: de 11.5% diputadas en 1998 a 42.6% en 2015 y 48.6% en 2018; y de 15.6% senadoras en 1988 a 32.8% en 2012 y 49.2% en 2018. México alcanzó el mayor porcentaje de representación femenina de su historia, rebasa ampliamente la media regional – que es la segunda más alta del mundo, por debajo de Escandinavia⁴- y se coloca en el pelotón de avanzada mundial por el promedio de parlamentarias.

Asimismo, el INE y el TEPJF definieron en 2017 que en los distritos del país donde la población indígena representa como mínimo el 60% de la población, los candidatos de todas las organizaciones deben identificarse como tales y ser así calificados en los ámbitos comunitarios correspondientes, con el ánimo de asegurar la diversificación étnica de la representación. El INE puso en práctica una consulta a pueblos y comunidades indígenas para elaborar los distritos electorales, que formaron, de hecho, circunscripciones indígenas (en al menos la mitad de los distritos una mujer debe ser cabeza de lista, confirmando el enfoque de una paridad aplicada de manera vertical y horizontal). Se trató de una innovación significativa, más allá de cualquier previsión constitucional expresa, aunque se entendió que ella se inscribe en los convenios internacionales suscritos por México como en el espíritu de la Constitución⁵.

Las decisiones del INE, así como las sentencias de los tribunales electorales locales, de las salas regionales y del TEPJF construyeron un sólido y proactivo zócalo jurisprudencial para el avance de la participación indígena y femenina⁶ (por ejemplo, la primacía de la cuestión de género sobre el derecho a la reelección o al ejercicio de democracia interna; la obligatoriedad de la suplencia del mismo género; incluso el concepto de la legítima sobrerrepresentación femenina para conseguir una paridad sustantiva, etc.). Se confirma la importancia de los órganos electorales en el impulso de

³ Universidad Autónoma de la Ciudad de México (2018). La legislación en materia electoral con la reforma político – electoral de 2013 – 2014: revisión de la equidad de género en la elección. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Investigación coordinada por Citlali Villafuerte y Luis Medina, y financiada por el PAAT.

⁴ IDEA, Universidad de Estocolmo, Unión Interparlamentaria (2013). Atlas of Electoral Gender Quotas. Estocolmo: IDEA, Universidad de Estocolmo, Unión Interparlamentaria, p. 134 – 135.

⁵ Embriz, Arnulfo (29 de junio de 2018). “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas” en Milenio, p. 8.

⁶ Gilas, Karolina (2014). Con las cuotas no basta. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 49 – 54.

la agenda del derecho a la participación. Entre los retos, igual que en la mayoría de los países de la región, figura la ampliación de los espacios de representación femenina en los niveles del poder local.

Las elecciones legislativas federales se saldaron con la obtención de la mayoría absoluta por parte de la coalición MORENA – PT – PES en ambas Cámaras, con 68 de 128 senadores y 307 de 500 diputados. Se trató de un resultado inédito en la fase competitiva y que cerró dos décadas en las cuales la formación presidencial carecía de esa mayoría congresal. Los lugares siguientes han sido ocupados por las coaliciones PAN – PRD – MC (38 senadores y 130 diputados) y PRI – PVEM – PANAL (21 senadores y 63 diputados). Todos los partidos en competencia alcanzaron curules.

¿Candidatos indígenas o mestizos?

La innovación que supuso la creación de los distritos electorales indígenas conllevó la determinación de requisitos específicos para los aspirantes a los cargos en esas circunscripciones. En particular, debían auto identificarse como indígenas y tener un aval comunitario.

La investigación del Colegio de México en esos distritos puso en evidencia que si bien algunos de ellos sí cumplían con el perfil; otros, aunque demostraron los documentos, podían más bien ser considerados mestizos, provenientes de ambientes poco vinculados con los espacios indígenas⁷. Esta aproximación sociológica subraya que la primera experiencia con estos distritos habría logrado solo un resultado en claroscuro en los fines de aumentar la presencia y voz indígena en los espacios de poder nacional.

- Elecciones concurrentes: la importancia de las gobernaciones

Además de la renovación completa del poder federal, el 1 de julio se eligieron a los gobernadores de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estuvieron en juego 9 de las 32 entidades autónomas que tejen el entramado federal (la Ciudad de México fue la última entidad en constituirse), incluyendo tres de las cuatro con mayor población. En esos estados, y en otros que no tenían elección de gobernador, también se disputaron los congresos.

Estos comicios son relevantes pues el gobernador emerge como la principal figura política y administrativa de las regiones. Posee amplias competencias y facultades, con capacidad de decidir las inversiones públicas locales, e influencia en muchos ámbitos (por ello, como se señala adelante, una de las reformas de 2014 trasladó la designación de los consejeros locales al INE). Las elecciones en ese nivel suelen ser complejas y son señaladas por no tener los mismos niveles de garantía, equidad y competitividad que las de categoría federal. En el sexenio 2012 – 2018 varias provocaron polémica, como la de Chiapas (incluso se destituyó a todos los consejeros del Instituto local), Coahuila (el INE señaló que el ganador sobrepasó el tope de gasto), Estado de México (celebrada en un ambiente enrarecido por las denuncias y acusaciones). De hecho, la elección de Puebla en 2018 dio lugar a una complicada fase postelectoral.

⁷ Colegio de México (2018). “Participación y representación político -electoral indígena” en Balance de las reformas en el proceso electoral 2018. Ciudad de México: Colegio de México. Investigación de Willibald Sonnleitner y Sophie Hvostoff, con la coordinación general de Arturo Alvarado, y financiada por el PAAT.

La situación en los estados fue heterogénea. En algunos, los partidos calcaron la dinámica presidencial para formar coaliciones (por ejemplo, en Chiapas), y en otros privilegiaron la vía autónoma, lo que elevó la cantidad de candidaturas en competencia (8 en Morelos, 7 en Ciudad de México y 7 en Jalisco). Asimismo, hubo competencia para elegir diputados en 27 Congresos estatales, donde también se hallan en vigencia los principios de paridad de género para la conformación de las listas.

Los candidatos de MORENA o en coaliciones respaldadas por este partido ganaron cinco de los nueve estados en disputa (Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Tabasco y Veracruz); los candidatos del PAN o en coaliciones apoyadas por esa organización se impusieron en Guanajuato, Puebla y Veracruz, mientras que el MC ganó la gubernatura de Jalisco. El PRI, la formación que gobernaba la mayor cantidad de estados hasta 2018, no obtuvo ningún triunfo. Estos resultados aceleraron el movimiento de alternancia en las gubernaturas que se observó en los comicios de 2016 – 2017.

En el tercer nivel, de gobierno local, se disputaron cargos municipales, en especial presidencias de ayuntamiento, concejalías, sindicaturas y regidurías, que implicaron una renovación de la base política del Estado. El cuadro reflejó una significativa variedad: la mayoría de los partidos consiguieron al menos algunos triunfos. Empero, el avance de MORENA fue también perceptible en este nivel.

En 23 estados se estrenó la reelección, en una oportunidad abierta en 1380 alcaldías y 913 diputaciones locales. Los resultados fueron relativamente propicios para quienes aspiraban al mandato consecutivo. 188 de los 320 alcaldes que pidieron la renovación de la confianza, la lograron (59%). Los datos corroboran la tendencia latinoamericana -y mundial- favorable para la reelección de autoridades locales. Aun así, en la perspectiva comparada, el número de aspirantes a conservar el puesto es bajo, igual que el porcentaje de reelección.

Probablemente estas cifras se explican porque los comicios de 2018 coincidieron con un reacomodo del sistema de partidos y varios alcaldes de los partidos afectados no consiguieron revertir la dinámica nacional (incluso varios partidos quedaron por debajo de una tasa de reelección de 50%, como el PRD y el PVEM). Asimismo, se constató que, a pesar de la ventana abierta, muchos dirigentes optaron por mantener la costumbre mexicana del tiempo de la prohibición reeleccionista: postular a otro cargo, lo que generó innumerables cruces entre alcaldes que aspiraban a curules legislativos y parlamentarios que se presentaban para cargos ediles.

Los resultados también indican que 453 mujeres ganaron en las 1612 alcaldías en disputa, lo que corresponde al 28%. Si bien el porcentaje representa la mitad del de parlamentarias federales, se sitúa en la franja alta latinoamericana de presencia femenina en el poder local (el promedio regional apenas excede 10%). Entre ellas hay abanderadas que consiguieron victorias en capitales de entidades: ciudades de Puebla, Hermosillo y Chihuahua, donde María Eugenia Campos logró la reelección. Se añade con relevancia propia el triunfo de Claudia Sheinbaum, primera mujer en ganar la jefatura de la Ciudad de México, habitualmente considerado el segundo cargo más relevante del país entre las autoridades ejecutivas.

Eje 2. Una elección en una coyuntura sociopolítica compleja, con una infiltración de la violencia focalizada en el nivel local

La elección del 1 de julio se celebró en una coyuntura sociopolítica de persistente descontento con la política y los políticos, escepticismo con las instituciones, insatisfacción con los resultados de la democracia, “desconfianza y desvinculación de ciudadanos entre sí y entre ciudadanos y gobierno”⁸. En las generaciones jóvenes, aquellas que han crecido en el régimen competitivo, hay pocas o vagas expectativas con la democracia.

Se asume comúnmente que los problemas de la democracia exceden lo electoral: inseguridad, pobreza, desigualdad, estancamiento de oportunidades por un crecimiento mediano de la economía, precaria cultura política democrática y de rendición de cuentas, corrupción e impunidad⁹ (a pesar de que casi una decena de exgobernadores se hallan encarcelados bajo distintos cargos de corrupción, otros se defienden en libertad y algunos están prófugos, en un giro importante de la política mexicana, favorecida por los avances de la justicia y la alternancia partidaria en los estados. Se hallan detenidos dos ex gobernadores de Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz respectivamente).

La inseguridad y la violencia comienzan a tener repercusiones e implicaciones sobre los procesos electorales, por momento secundarias en su extensión territorial. En 2015 convergieron dos fenómenos: por un lado, la violencia del crimen organizado que se tradujo en asesinatos e intimidaciones contra candidatos. Por otro lado, la protesta social, en particular de los maestros -movilizados contra la reforma educativa-, que actuó contra el proceso, e implicó ataques a sedes de los partidos y de los organismos electorales, saqueo del material electoral, e incluso el impedimento para la instalación de casillas o interrupción de la votación (de manera adicional y marginal, ciertas comunidades rurales o indígenas se opusieron a la instalación de casillas mientras no se resolvieran conflictos que tenían pendientes con instancias públicas). Estos casos, aunque representaron un porcentaje mínimo, constituyeron una situación sin precedentes recientes, y afectaron en particular en Guerrero y Oaxaca, donde se necesitaron medidas adicionales de seguridad.

En 2018, ambos factores permanecieron como elementos disruptivos del proceso, si bien la conflictividad social se atenuó. Lo más grave es que durante el período electoral, de septiembre 2017 a junio 2018, se asesinó a 28 precandidatos, 20 candidatos y un funcionario del INE (en el nivel federal, fue asesinado Fernando Purón del PRI, ex alcalde de Piedras Negras y candidato a diputado en Coahuila)¹⁰. En total fueron asesinados más de cien líderes políticos. Los crímenes no cesaron

⁸ Somuano, María Fernanda (coordinadora, 2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México: INE, Colegio de México, p. 198.

⁹ El promedio del índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional es de 3.4 para el siglo XXI. Transparencia Mexicana (2014). Quince años de Transparencia Mexicana. México: Transparencia Mexicana, p. 4.

¹⁰ Los datos tienen discrepancias menores entre fuentes. Se utilizó los datos de Etelekt que dio un seguimiento sistemático al problema y publicó informes periódicos. Etelekt (2018). Séptimo informe de violencia política en México 2018. México: Etelekt.

tras la jornada electoral, golpeando a candidatos electos. Fue el proceso electoral más violento de las últimas décadas y esas cifras no tienen equivalentes en América Latina¹¹.

Se contaron igualmente heridos, secuestrados, ataques a sedes partidarias (por ejemplo, la del PAN en Ciudad Victoria – Tamaulipas) y actos intimidatorios de distinta naturaleza contra partidos y candidatos.

Varios candidatos, incluso listas completas, renunciaron a la postulación por la inseguridad -si bien no existen cifras precisas pues las causas para dimitir son numerosas y variadas-. Otros solicitaron protección. Casi 40 aspirantes a cargos federales la recibieron de la Policía Federal; en el plano local, más de 200 tuvieron distintos grados de protección ofrecida por las secretarías de seguridad pública y las fiscalías estatales.

La mayoría de las víctimas ejercían responsabilidades municipales o competían en el ámbito local, en especial en zonas rurales (durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto fueron asesinados 36 alcaldes, siendo Oaxaca el estado con más homicidios; una cifra parecida a la del sexenio de Calderón, en el cual se contabilizaron 38¹²). La modalidad de sicariato utilizada en múltiples ejecuciones sugiere el involucramiento del crimen organizado.

La violencia no discrimina entre regiones, aunque se acentúa en el sudeste y centro (Guerrero, Oaxaca y Puebla fueron los estados con la situación más crítica, seguidos por Michoacán, Estado de México y Jalisco). Todos los partidos han sido afectados, con mayor penalización para el PRI y el PRD.

Las investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) arrojan pocos resultados concluyentes y por lo tanto tampoco se puede establecer de manera categórica el móvil político en cada oportunidad. Algunos sectores lamentan que la reacción de los partidos y de las mismas autoridades electorales resulte tibia y tardía. Rara vez va más allá de declaraciones de condena, consignas de prudencia o exigencias de esclarecimiento. Si bien puede ser destacable que los partidos no procuren sacar réditos, la actitud parece también indicar una cierta indiferencia frente a los contextos de violencia mal aprehendidos en esos espacios periféricos y distantes de los espacios del poder y la institucionalidad nacional.

Además del muy elevado costo en derechos humanos, los asesinatos crean un ambiente negativo para la participación política y electoral de la ciudadanía, disuaden a los dirigentes partidarios de asumir postulaciones a cargos de elección popular, envían un mensaje de debilidad de la capacidad protectora del Estado, fuerzan a desarrollar campañas de perfil bajo y autocensura, señalan territorios en los cuales el crimen organizado se convierte en una amenaza permanente para las autoridades.

La violencia no ha impedido que el INE realice la capacitación de miembros de casilla en todo el país, con un nivel muy alto de cobertura. Esta paradoja se explica, en amplia medida, porque el propósito

¹¹ Romero Ballivián, Salvador (2017). “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos” en Romero Ballivián, Salvador (director). Democracia, elecciones y violencia en América Latina. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, p. 28 - 42.

¹² Los datos provienen del portal Alcaldes de México: www.alcaldesdemexico.com

del crimen organizado no es impedir la celebración de las elecciones sino orientar el resultado, en especial en ámbitos locales, de específico interés para sus actividades.

Con características propias, como en otras regiones de América Latina, aparece la sombra de la violencia de género por razones políticas¹³. Sobre un fondo cultural de arraigado machismo, esta forma específica de violencia se ha extendido y ganado visibilidad a medida que se han afianzado las oportunidades para que las mujeres accedan a cargos de decisión y muchos varones se consideran desplazados de un espacio que asumen como coto reservado. Esa violencia no solo se ejerce en tiempos de campaña, se prolonga durante el tiempo de mandato, por ejemplo, con acosos y presiones para la renuncia.

Las instancias electorales (institutos, tribunales, la FEPADE) han colocado el asunto entre los temas de seguimiento relevante y junto con otras entidades públicas suscribieron un Protocolo de atención de la violencia política contra las mujeres en 2016, actualizado al año siguiente. Al mismo tiempo, la figura de violencia política de género comienza a ser considerada e incluida en la legislación nacional y sobre todo estatal, así como en los estatutos partidarios (si bien aún no ha sido tipificada como un delito electoral como tal). Por su parte, el TEPJF ya ha sentado jurisprudencia en la materia (caso Cuellar vs Tribunal Electoral de Tlaxcala, de 2016).

La violencia de género tiene un impacto más fuerte en el nivel local, en especial en comunidades rurales o indígenas, donde perviven pautas de comportamiento más tradicionales, con roles de género estereotipados.

Violencia política de género: la estrategia de la presentación de las denuncias

La investigación de la Universidad Autónoma de Chiapas centrada en el sudeste puso en evidencia el despliegue significativo de las instituciones electorales (institutos, tribunales y fiscalías electorales), por atender de la mejor manera posible la violencia política contra las mujeres, generar sensibilidad colectiva sobre el tema, evitar el silencio de las víctimas y el éxito de los agresores.

Al mismo tiempo, resalta que varias candidatas optan por una vía más expedita, probablemente de mayor impacto público, pero de menores consecuencias legales, y prefieren hacer la denuncia antes o exclusivamente frente a los medios o mediante sus redes sociales¹⁴. Quizá el objetivo apunta sobre todo a generar solidaridad y cohesión alrededor de la candidatura o restar puntos a un contrincante en una perspectiva centrada alrededor del éxito de la campaña, postergando el uso de los recursos jurídicos.

¹³ Freidenberg, Flavia; Del Valle, Gabriela (editoras, 2017). Cuando hacer política te cuesta la vida. México: UNAM, Tribunal Electoral de Ciudad de México.

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sudeste (2018). Ocozacoautla de Espinoza: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, p. 138. Investigación coordinada por Omar David Jiménez Ojeda y financiada por el PAAT.

Eje 3. La institucionalidad electoral y la puesta a prueba de la reforma electoral de 2014

La arquitectura de la institucionalidad electoral mexicana establece una división cuatripartita de las competencias y las funciones, unas horizontales, otras verticales. Las primeras se establecen entre el organismo técnico – administrativo, el Instituto Nacional Electoral (INE) encargado de preparar, organizar, conducir y vigilar las elecciones, y el jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que resuelve las controversias a partir de las impugnaciones presentadas y aplica la justicia electoral. Este modelo federal de naturaleza horizontal se replica en los 32 estados, con variantes y especificidades menores, entre los Institutos electorales (legalmente denominados Organismos Públicos Locales, OPLE) y los tribunales electorales de cada entidad. La articulación del nivel subnacional y el federal define las relaciones verticales.

Al lado de la estructura administrativa y jurisdiccional, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), adscrita a la Procuraduría General de la República, pero con autonomía técnica, actúa con carácter ministerial en la persecución penal electoral. Se trata de una instancia con sede únicamente federal, si bien algunos estados han creado sus propias Fiscalías, independientes de la FEPADE. El ámbito penal electoral considera aproximadamente dos centenares de delitos, una cifra sin equivalentes en el mundo. En los años recientes, el perfil de la FEPADE ha sido más notorio por el estudio de casos vinculados al financiamiento de la política -incluyendo la presencia de Odebrecht en México, caso que se encuentra en carpeta de investigación-.

Este diseño sofisticado, incluso complejo, es fruto de la evolución propiciada por reformas profundas y periódicas, cuyo origen remonta a 1977, cuando a través de cambios en la legislación electoral, México comenzó la transición hacia un régimen pluralista y abierto a la alternancia, sin rupturas radicales ni un momento fundacional. Desde entonces, se añadieron seis reformas, en 1986, 1989 – 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, que replantearon el esquema institucional electoral, las reglas de competencia, de financiamiento de la política, de representación, de condiciones de participación electoral¹⁵.

En diciembre de 2012, en el inicio mismo del mandato de Peña Nieto, las principales fuerzas parlamentarias suscribieron el Pacto por México, con una agenda amplia de reformas en diversos ámbitos que se buscaba encarar de manera consensuada. El componente electoral fue una de las piezas clave. Al cabo de un año de trabajos, en diciembre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma electoral, que incluía ajustes constitucionales y legales¹⁶. Ella fue promulgada por el Ejecutivo Federal en enero de 2014. Modificó las competencias de todas las instituciones electorales, creó nuevas figuras y procedimientos jurídicos e influyó sobre las relaciones verticales y horizontales entre los organismos.

El cambio central fue la nacionalización de la organización electoral cuyo símbolo fue el paso del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE, reforzada en mayo de 2014 con las leyes nacionales de organización y procedimientos electorales, así como la legislación sobre los partidos.

¹⁵ Córdova, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México” en Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA, UNAM, p. 654 – 655.

¹⁶ Solís, Felipe (2018). Reforma político – electoral. México: Fondo de Cultura Económica, p. 39 – 42.

La principal innovación se produjo en el área administrativa. El reemplazo del IFE por el INE no fue meramente de nombre: implicó una nueva concepción sobre la administración del proceso electoral, plasmada en las 74 nuevas atribuciones del organismo electoral.

En efecto, el INE se mantiene como responsable exclusivo de las elecciones federales, además de asumir la rectoría y la coordinación con los 32 Institutos locales para la organización conjunta de las elecciones subnacionales (gubernaturas, ayuntamientos, etc.) pues La reforma disminuyó el radio de las competencias de los Institutos locales. Si hasta entonces las relaciones del IFE y los Institutos locales eran puntuales y esporádicas, ahora son constantes e indispensables para el éxito del proceso. Se apuntó a que las elecciones, federales o locales, se rijan por un conjunto de normas y procedimientos comunes, que generen pautas y estándares de calidad similares en todos los estados y disminuyan la intervención del poder local, en especial del gobernador, considerada distorsionadora de la competencia.

De manera más acotada, en la justicia electoral hubo también configuraciones adicionales. Nuevas figuras procesales como el “Procedimiento Especial Sancionador” (PES) requieren una coordinación entre el INE, a través de la Unidad de lo contencioso electoral, y la Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF, ocupada de dirimir las controversias sobre propaganda y libertad de expresión, con sentencias que tienen su segunda instancia en la Sala Superior del TEPJF.

Esta arquitectura tuvo una primera puesta a prueba en los comicios intermedios de 2015, cuando se aplicó bajo el apremio de tiempo e implicó un significativo esfuerzo de adaptación para las instituciones. Sin embargo, la evaluación más completa requería el paso por el tamiz de la elección federal que incluyera la presidencial.

En ese sentido, los comicios de 2018 pusieron a revisión todos los componentes de la reforma: el esquema nacionalizado que supuso la creación del INE; la articulación administrativa entre el nivel federal y local en la organización de las elecciones; el balance entre los componentes administrativos y jurisdiccionales; la vigilancia del financiamiento de la política y el afianzamiento del modelo de comunicación.

Eje 4. La nacionalización del esquema administrativo electoral: el progresivo engranaje nacional y local

- La nacionalización del esquema administrativo electoral

La reforma constitucional de 2014 nacionalizó el esquema electoral con el papel preponderante del INE y reformuló las bases de la vinculación entre el nivel nacional y el local. Entre las nuevas atribuciones del INE destaca la designación y remoción de los consejeros de los OPLE (además de la facultad de investigarlos en casos de denuncia). La ejerce en lugar de los congresos estatales, en los cuales se presumía una influencia excesiva del gobernador, para eliminar la primacía de las variables políticas y partidarias y privilegiar criterios de profesionalidad e imparcialidad.

En los 32 órganos locales ya fue puesta en práctica a través de una selección meritocrática que incluye un examen de preguntas múltiples y la elaboración de un ensayo, calificados por instancias independientes. El proceso se cierra con una fase de entrevistas a cargo de los consejeros del INE y la designación requiera una mayoría calificada (8/11). El procedimiento mantiene y acentúa los

principios de equidad de género¹⁷: Sobre 224 consejeros, 112 (50%) son mujeres y la mitad de los institutos tienen mayoría femenina.

Se trata de un mecanismo de selección de autoridades electorales poco habitual por la cantidad de filtros meritocráticos y de etapas. Sus resultados han sido satisfactorios, si bien no exentos de tropiezos. En el organismo de Chiapas, los integrantes fueron removidos por una conducta incompatible con la transparencia y la ética electoral. Ese caso sugiere que la etapa final de las entrevistas puede distorsionar los criterios meritocráticos y conducir a una disminución de la calidad de los procesos electorales¹⁸.

La difícil ponderación de las virtudes de los consejeros de los Institutos locales

Con la competencia otorgada al INE para designar a los consejeros de los Institutos locales, se puso en aplicación un largo y exigente proceso de selección, a través de exámenes. La imparcialidad y la objetividad de las pruebas se halla fuera de dudas, pero como se desprende de la investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, consejeros y aspirantes frustrados observan la importancia abrumadora otorgada al conocimiento jurídico, cuando el cargo de consejero no requiere per se ser abogado ni las cuestiones centrales que toca resolver en el puesto son de naturaleza legal¹⁹.

Además, para la gran mayoría de los aspirantes que llegaron a la fase final, la entrevista con los consejeros del INE, esa etapa representa una caja negra misteriosa, aunque no necesariamente negativa si sirve para valorar cualidades intrínsecas que requiere un consejero y que no figuran ni en un título académico ni las respuestas correctas en una prueba de opciones múltiples...

Igualmente, el INE designa y capacita a los funcionarios de mesas directivas de la casilla “única” (vale decir, que atiende elecciones federales y locales), además de ubicar el lugar de funcionamiento. Antes el IFE y los Institutos locales administraban sus casillas de modo autónomo, aunque existiesen coordinaciones para procurar que los votantes acudieran a un único centro de votación.

En el proceso de 2018 se integraron 156.974 casillas, de las cuales aproximadamente 96% fueron “únicas” (las excepciones correspondieron a los estados de Baja California Sur y Nayarit, donde solo hubo comicios federales). Su funcionamiento requería la participación de alrededor de 1.4 millones de ciudadanos, pero el INE consiguió capacitar casi el doble (2.760.968), una cifra récord tanto en términos absolutos como porcentuales (los miembros de casilla provienen de un sorteo en el cual se escoge, en una primera instancia, a 13% del listado nominal). La capacitación se realiza de manera

¹⁷ Alarcón, Víctor (2010). “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano” en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México. México: TEPJF, UNAM, p. 125 – 127.

¹⁸ Loza, Nicolás; Méndez de Hoyos, Irma (2016). “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México” en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 10, p. 143 – 174.

¹⁹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2018). La selección de consejeros generales en los órganos públicos locales y la calidad de las elecciones subnacionales 2018. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigación coordinada por Nicolás Loza e Irma Méndez de Hoyos, y financiada por el PAAT.

presencial y personal, en una modalidad inusitada a nivel comparado. En apoyo, se han desarrollado plataformas virtuales con material de capacitación.

En esta oportunidad, y como lo hizo desde 2016, el INE corrió con el pago de la capacitación y de los funcionarios luego de las dificultades de los OPLE para contribuir con su cuota parte en 2015. Estos ajustes reflejaron la dinámica de lecciones aprendidas.

Entre sus nuevas atribuciones, el INE establece las reglas, lineamientos, criterios y formatos para la transmisión de los resultados preliminares y los conteos rápidos, para las encuestas y sondeos de opinión, para la observación electoral, la impresión de documentos y materiales electorales. Varias de estas tareas antes estaban descentralizadas.

Por último, el INE recibió facultades para asumir en cualquier momento cualquier actividad o tarea que compete a un OPLE o atraer un asunto cuando la relevancia así lo amerite o con el propósito de sentar un criterio de interpretación (con una mayoría calificada de 8 consejeros). Tiene asimismo la potestad de delegarles atribuciones federales sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo. Hasta el momento el INE ha ejercido las facultades de atracción y de asunción (por ejemplo, para el conteo rápido de gobernadores que efectuó en simultáneo al conteo para el nivel presidencial. Los datos fueron transmitidos a las autoridades locales quienes los dieron a conocer públicamente. También se atrajeron componentes del voto en el exterior). No ha estrenado la de delegación.

Por su parte, los Institutos locales perdieron atribuciones, si bien conservaron la autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios, independencia de decisiones y las atribuciones de acuerdo con las leyes electorales locales respectivas, las cuales se aplican en paralelo con la legislación nacional (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos políticos). Su campo de acción concierne el escrutinio y cómputo local, la educación cívica, la observación electoral local, la preparación de la jornada electoral, la difusión de los resultados preliminares y el conteo rápido.

La reacción de los estados ante la reforma que disminuyó el perfil de los institutos locales fue de incomodidad, incluso de rechazo. Unos denunciaron la vulneración del federalismo y otros criticaron que mientras los institutos locales perdían relevancia, ellos cubrían numerosos gastos, incluyendo la planilla salarial de autoridades y funcionarios.

- El mejoramiento de las relaciones entre el Instituto Nacional Electoral y los Institutos locales y los puntos críticos

El esquema de la reforma de 2014 exige un fino circuito para sincronizar el ejercicio de coexistencia, concurrencia y colaboración interinstitucional, que se aborda mediante un convenio entre el INE y cada OPLE, sobre una base común, ajustada a las especificidades de cada estado. El acuerdo define las tareas y compromisos de cada nivel de manera minuciosa para ocuparse de las fases previas, de la jornada electoral y de las etapas posteriores, por ejemplo, para el conteo rápido, las actividades de observación internacional y local, las campañas de comunicación, los planes para impulsar la participación, etc. Se establecen procedimientos, actividades, plazos y obligaciones presupuestarias. En total se acordaron 3.350 actividades conjuntas, cada una con un responsable, local o nacional. Para llevar adelante las tareas asociadas, el INE creó la Unidad de vinculación, aprobó el Reglamento

de coordinación y establece con cada instituto local una comisión interinstitucional integrada por sus funcionarios y consejeros locales. Esa labor se apunala con la colaboración que se da entre los institutos locales y la junta local del INE en la capital de cada estado.

La relación entre el naciente INE y los reformulados institutos locales comenzó crispada: la elección de 2015 mostró puntos de fricción, aunque no tantos como para perjudicar o dañar la organización de la elección. El camino recorrido en los comicios de 2016 y 2017 contribuyó a limar los conflictos iniciales, vinculados en amplia medida con percepciones de un lado y del otro. En los institutos locales, estaba abierta la herida de una reforma que redujo considerablemente el alcance de sus funciones y atribuciones, y la percepción que el INE minimizaba el papel que podían asumir, como en las labores de fiscalización o el desarrollo de tecnologías innovadoras que debieron colocarse de lado (por ejemplo, la urna electrónica de Jalisco, el voto por internet para los residentes en el exterior en Ciudad de México). Esta sensación se acentuó en los estados donde los institutos construyeron un armazón ambicioso y adoptaron estándares internacionales para ejecutar ciertas funciones. En el lado del INE, la nueva tarea se acompañó de la voluntad de aplicar el mandato implícito de la reforma, apuntalar la homogeneidad de las elecciones con el parámetro propio asumido como superior, y asentar la función directiva, lo que condujo a un trato que no siempre atendió las especificidades de los órganos locales o las particularidades de su trayectoria.

En 2018, los actores nacionales como los locales coincidieron en que la coordinación funcionó mejor, las susceptibilidades institucionales disminuyeron, se hallaron vías más flexibles para el trabajo mutuo, y ambos asumieron como apuesta el éxito del proceso, tanto más que el modelo se encuentra bajo evaluación. Fuera de los órganos electorales, el esquema híbrido de la reforma de 2014 genera un cierto escepticismo y se consideran indispensables nuevos cambios, aunque la orientación de esos eventuales ajustes genera debate entre quienes sugieren concluir la nacionalización del proceso y quienes recomiendan fortalecer el nivel local con ajustes.

Uno de los rasgos notables de la articulación entre el INE y los OPLE, por su carácter singular en una perspectiva comparada, es la votación en el exterior pues los ciudadanos sufragan por dos autoridades federales (presidente y senadores), por el gobernador de su estado e incluso por legisladores locales en algunos estados²⁰. El cómputo se efectuó en la Ciudad de México en casillas integradas por ciudadanos vecinos de la sede del Instituto Tecnológico de Monterrey donde se cumplió con la logística de recepción de los sobres.

Pese a los avances en la coordinación, los organismos electorales locales insisten que poseen el personal y las condiciones de infraestructura para recibir la delegación de tareas y que el INE debiera avanzar en ese componente y no limitarse a la asunción o atracción de competencias locales, o al menos extender los márgenes de autonomía. Lo consideran especialmente deseable en áreas como el PREP o en capacitación y educación cívica para responder con más precisión a las características locales -las reglas locales varían en las modalidades de cómputo de voto en función del tipo de coaliciones o alianzas permitidas, etc.-. Asimismo, observan que la definición tardía de ciertos temas acarreó perjuicios, pues obligó a cambiar materiales ya elaborados y el costo lo asumieron ellos. En

²⁰ Muñoz, Abel (2016). "Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas" en Alarcón, Víctor; Emmerich Gustavo (coordinadores), Sufragio transnacional y extraterritorial. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, p. 195 – 205.

la instancia nacional hay cierta predisposición para encarar un funcionamiento más equilibrado del modelo, aunque no hay pasos prácticos en esa dirección.

Un asunto crítico es la entrega oportuna del financiamiento por parte de los gobiernos a los institutos locales, que se ha convertido en un foco de tensión entre los organismos electorales (INE y OPLE) y los gobiernos estatales. En 2015 hubo fricciones en Guerrero, San Luís Potosí o Sonora. Los casos complicados disminuyeron en 2018 sin desaparecer, como atestiguó el caso de Morelos, donde el presupuesto asignado estuvo lejos del solicitado e incluso puso en vilo la impresión de las papeletas estatales. Más allá de los argumentos técnicos o económicos que se esgrimen oficialmente, la aprobación de presupuestos insuficientes o la demora en los desembolsos se interpreta ampliamente como un intento desde los gobiernos estatales por influir en los comportamientos y decisiones de los institutos locales.

- Consecuencias, logros y desafíos

Entre las consecuencias y logros que se destacan de la transformación está un incremento de las alternancias en las gubernaturas, en algunos casos por primera vez en la historia, que reflejarían condiciones de competencia mejor respetadas por los organismos electorales y que, por lo tanto, disminuirían las ventajas acumuladas por el partido gobernante. El argumento es plausible, aunque no debe descartarse que se trate también de un movimiento político del electorado: varios de los gobiernos locales que cambiaron de manos en la fase 2015 - 2018 fueron perdidos por el PRI, cuyo desgaste en la elección general estuvo precedido por esos bajos desempeños en el campo local.

Asimismo, el nuevo papel del INE como institución nacional y no únicamente federal tiene el potencial de nacionalizar problemas locales, en particular los derivados de las elecciones de gobernadores. Ellos escalan hasta el Consejo General del INE, con un impacto sobre la gobernabilidad electoral.

Entre los retos que se hallan dentro del perímetro de las instituciones electorales, figura la necesidad de impulsar la creación de un servicio profesional electoral único. También se debiera promover un cierto equilibrio de remuneraciones entre los integrantes de los OPLE (hoy, algunos consejeros triplican el sueldo de otros, según el estado donde fueron designados). Por último, las condiciones de infraestructura en ciertos estados son precarias y requerirían un robustecimiento para equilibrar regionalmente las oportunidades de ejecutar las labores con similares niveles de calidad.

Eje 5. El generoso financiamiento público de la política, la fiscalización sofisticada de los recursos, pero probablemente insuficiente

Uno de los desafíos de la democracia contemporánea es la regulación del ingreso y del gasto de los recursos en la competencia política y en América Latina una de las legislaciones más modificada es la del financiamiento de la política, las rendiciones de cuenta, la fiscalización, el encuadre de la actividad gubernamental en tiempos de campaña. Los ajustes continuos sugieren la insatisfacción con los resultados o el estallido de escándalos que ponen al descubierto las infracciones a las normas o la ausencia de previsiones en ciertos campos. México no ha estado al margen de esa dinámica;

incluso, tras las elecciones de 2000, impuso a los partidos unas de las multas más altas del mundo por financiamientos indebidos²¹.

México ha hecho la apuesta de que el financiamiento de la política sea eminentemente público, con un monto transferido a los partidos sin equivalentes en América. Sólo en el nivel federal en 2018, para el funcionamiento ordinario y gastos de campaña, se destinaron 6.573 millones de pesos, aproximadamente 365 millones de dólares (a la tasa de cambio de inicios de año). Al monto se añaden los recursos entregados por los estados para los mismos fines (6.706 millones de pesos). Ninguno de ellos contabiliza la propaganda en medios audiovisuales, gratuita para los partidos y candidatos, tanto en medios públicos como privados. Se estima que alrededor del 90% del financiamiento partidario es de origen público²². La cifra para 2018 se estableció en 88%, lo que da un papel secundario al financiamiento privado.

El generoso financiamiento público se distribuye a partir de criterios de igualdad (30% a todos los partidos en cuotas idénticas y 70% según la fuerza electoral). Se combina con una exhaustiva fiscalización y obligación de rendición de cuentas de todos los recursos partidarios. El objetivo central es promover la equidad política y electoral a través del piso mínimo igualitario por lo que también se fija un límite de gasto para las campañas.

La reforma de 2014 confirió al INE la responsabilidad exclusiva de la fiscalización de las finanzas de todos los partidos, precandidatos y candidatos. Antes el IFE solo se ocupaba de las cuentas de los candidatos federales. El cambio ha sido uno de los más importantes de la reforma e implica una voluminosa carga de trabajo adicional. En 2012 se revisaron 1.605 informes y la cifra se multiplicó por diez para 2018 (17.699).

El procesamiento exhaustivo y casi en tiempo real de las cuentas supone un modelo exigente tanto para el INE como para los partidos y candidatos, sometidos a la obligación de reportar el gasto 72 horas después de efectuado. El doble desafío, de exhaustividad y celeridad de las auditorías, llevó a la implementación de un sistema de contabilidad singular a nivel mundial. El INE revisa los informes, practica auditorías, efectúa verificaciones en el terreno e investigaciones de inteligencia financiera (cruces de datos con las Autoridades Fiscales de Supervisión Bancaria y la Secretaría de Hacienda) a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). En 2018 identificó que aproximadamente 368 millones de pesos no fueron reportados, lo que da lugar a la imposición de sanciones, en especial multas.

El caso políticamente más sensible se produjo con la multa de 194 millones de pesos (alrededor de 10 millones de dólares) a MORENA por la creación de un fideicomiso para los damnificados del sismo de septiembre de 2017. El INE consideró que se trató de un esquema de financiamiento paralelo no declarado. La sanción fue impuesta luego de la elección y aunque no implicaba ningún riesgo para la victoria electoral de López Obrador, el candidato ganador reaccionó con dureza ante la autoridad electoral, además de impugnar rápidamente la sanción ante el TEPJF.

La reforma en la fiscalización es tanto más delicada que el rebase de 5% del tope de gastos de campaña constituye una causal de nulidad de la elección, siempre y cuando entre los dos primeros

²¹ Cf. Córdova, Lorenzo; Muruyama, Ciro (2014). Elecciones, dinero y corrupción. México: Cal y arena.

²² Muruyama, Ciro (2018). "Dinero y campañas: fetichismo y realidad" en Nexos, 484, p. 18 – 24.

candidatos medie una diferencia de votos inferior a 5 puntos porcentuales, y que la autoridad jurisdiccional estime que el rebase fue determinante y amerita, por lo tanto, la sanción máxima. En 2018, el INE detectó que 79 candidaturas rebasaron el techo de gasto, no estando comprendidos dentro de esta infracción ninguna de las candidaturas presidenciales o de gubernaturas -aunque sí algunas que ocuparon el segundo lugar, que da acceso a escaños en el Senado-.

Para que el TEPJF disponga a tiempo de esta información clave para la calificación de la elección, el INE debe finalizar su labor en 40 días, un plazo corto, poco común en la legislación comparada. La decisión final sobre la anulación de una elección le corresponde al TEPJF, que solo anuló una elección, la de la municipalidad de Camarón de Tejada (Veracruz) en 2017. Las controversias han sido fuertes y, sin duda, la más bullada se produjo alrededor de la elección de la gubernatura de Coahuila (2017), finalmente validada, a pesar de que el INE detectó rebases al tope.

El impresionante despliegue técnico del INE para la fiscalización de los recursos no resuelve el problema del financiamiento de la política. El organismo electoral trabaja a partir de la rendición de cuentas de los candidatos y complementa su labor con verificaciones de terreno para cotejar gastos visibles con informes económicos e inteligencia financiera. Hay un consenso en sentido de que los gastos en campaña exceden lo reportado en las rendiciones de cuenta, las discrepancias se sitúan en la estimación del exceso, ciertamente variable según los lugares, los tipos de elección, las características de las campañas, etc. Entre las fuentes de los fondos no declarados figuran el crimen organizado, pero sobre todo las instituciones públicas que desvían recursos a través de empresas fantasmas vinculadas con líderes políticos y traspasos desde empresas que aguardarían retornos en contrataciones.

Otro aspecto sensible es que el tope de gasto para las campañas locales -incluyendo las de gobernador, que han demostrado ser las más polémicas del escenario político- es dejado a consideración de cada estado, sin ninguna base de cálculo nacional. Las diferencias oscilan de uno a seis, a veces en estados vecinos y con censos electorales de talla parecida (sucede, por ejemplo, entre Ciudad de México y el Estado de México). Sin necesidad de llegar a una uniformización, elementos comunes podrían acotar la discrecionalidad.

Por último, aunque el aspecto no resaltó tanto en 2018, aún permanece latente: la equidad en la contienda, inicialmente pensada como un piso mínimo para los candidatos, se interpreta cada vez más como una meta o aspiración. Esa variación provoca que en permanencia las condiciones de equidad sean percibidas como insuficientes.

Eje 6. La consolidación del modelo de comunicación en medios y la irrupción de las redes sociales en las campañas

El financiamiento a las agrupaciones y candidatos, la fiscalización de los fondos de campaña, se asocian con el modelo de comunicación para apuntalar la búsqueda de la equidad política y electoral.

El esquema de comunicación fue diseñado por la reforma de 2007 y apuntalado por la de 2014. Se funda sobre el acceso permanente de los partidos a la radio y la televisión a través y exclusivamente de la pauta controlada por el INE; la prohibición de comprar o adquirir espacios radiofónicos o

televisivos por parte de los partidos o de terceros (cuya violación es también causal de nulidad de los comicios); la prohibición a los servidores públicos de divulgar propaganda de gobierno para beneficio partidario.

La distribución de la pauta política, con una compleja diversidad de reglas, incluye el desglose constitucional por minutos y segundos (art. 41 y transitorios de la Constitución. Este exceso reglamentista confirma la tendencia legislativa electoral mexicana al detallismo, que incluso bordea lo “peligroso”²³). Exige una inteligencia tecnológica de distribución, monitoreo y control que el INE heredó del IFE, también sin equivalentes a nivel mundial. En el proceso 2017 - 2018, es decir en el tiempo de precampaña y campaña, el INE difundió en 3111 estaciones de radio y televisión casi 60 millones de spots -cada uno de 30 segundos de duración-. De esa cantidad, aproximadamente 19 millones pertenecieron a la institucionalidad electoral (administrativa y jurisdiccional, federal y local) y 40 millones a los partidos, asignados de acuerdo con criterios de igualdad (30%) y de fuerza (70%), correspondiéndoles las tajadas principales al PRI, PAN y PRD (MORENA ocupó el cuarto lugar según la cantidad de spots). Los porcentajes se fijan en función a la última votación de diputados federales. Hubo casi 700.000 espacios publicitarios para candidatos independientes.

Los comicios de 2018 confirmaron conclusiones previas: “las nuevas reglas de la comunicación política, aunque sin duda perfectibles, son perfectamente operables”²⁴, también la rigidez de la pauta distribuida de manera uniforme a lo largo de la campaña o la dificultad de segmentar el mensaje según audiencias²⁵ así como el hartazgo del público ante la cantidad de mensajes pues la pauta publicitaria alcanza 48 minutos diarios en cada estación²⁶. Las observaciones no debieran poner en tela de juicio los principios del modelo que se articula alrededor de la equidad, la libre expresión y la prestación de un servicio público de interés general.

El conjunto de los organismos electorales hizo énfasis en la participación informada, libre y en el conjunto de elementos que dan certeza al proceso (la labor de los integrantes de casilla seleccionados al azar y vecinos de los votantes, la seguridad de la credencial, de la tinta indeleble, etc.). El INE, TEPJF, institutos y tribunales locales usaron sus spots para explicar su función, difundir información sobre la jornada y alentar la participación (estrategia mediática Porque mi país me importa y Voto libre del INE). Se promovió de manera específica la participación juvenil, el segmento demográficamente más amplio y con niveles de asistencia a las urnas inferiores al promedio (sobre todo entre 20 – 29 años). En perspectiva comparada, se trata de un dato frecuente de la curva de participación según edad.

Asimismo, el INE selló una alianza de rasgos novedosos con Facebook y Google para promover una información veraz en un contexto internacional inquieto por la multiplicación de las *fake news* y el uso no consentido de datos personales por parte de empresas y campañas para influir sobre los votantes.

²³ Fundación Internacional para Sistemas Electorales (2009). Aplicación de la reforma electoral de 2007 / 2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. México: IFES, p. 92.

²⁴ Córdova, Lorenzo (2012) “La reforma electoral de 2007 – 2008 cuatro años después” en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 1, p. 21.

²⁵ Nacif, Benito (2015). “Política a debate” en El Universal, 2 de julio de 2015.

²⁶ Arellano, Marco; Jara, José Rubén (2012). “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma” en Jara, José Rubén; Garnica, Alejandro (editores). Audiencias saturadas, comunicación fallida. México: Delphos.

El INE cumplió nuevamente con la organización de los debates presidenciales. Los tres que se realizaron constituyeron momentos importantes de la campaña y fueron los únicos momentos en los cuales los aspirantes convergieron en un escenario único. Generaron atención ciudadana, con altos niveles de audiencia en televisión abierta, por cable e internet. Propiciaron igualmente prolongadas discusiones entre analistas y periodistas sobre el desempeño de los candidatos, el tratamiento de los temas planteados y el impacto sobre el curso de la campaña. El formato elegido, aunque no exento de ciertas críticas, fue, en general, considerado mejor que el usado en 2012 pues permitió mayores interacciones entre los candidatos y también se abrió a la participación del público, en modalidad presencial y otra a través de preguntas formuladas en las redes sociales.

Los institutos locales organizaron debates en sus niveles electivos, incluyendo los legislativos, un campo menos frecuente para los intercambios entre candidatos, que normalmente tienden a concentrarse en las candidaturas a cargos ejecutivos (por ejemplo, en Ciudad de México se celebraron 53 debates, tres de los cuales fueron para la jefatura de la Ciudad). El conjunto apuntaló la estrategia general de un voto ciudadano con suficientes elementos de juicio e información.

Por último, la elección de 2018 confirmó tendencias internacionales con la irrupción de las redes sociales en campaña, tanto desde las candidaturas, los periodistas y los medios, los ciudadanos. Frente a esta novedad, el INE ha establecido una nítida distinción entre portales oficiales de partidos y candidatos (sujetos a regulaciones fuertes), propaganda pagada (controlada para fines de fiscalización) y páginas privadas (asumidas como un espacio de libre expresión ciudadana). Este campo novedoso también ha planteado dilemas y desafíos significativos para los órganos encargados de aplicar la justicia electoral.

Eje 7. Partidos y Candidaturas independientes

Las nuevas reglas electorales han tenido un movimiento paradójico, aunque común en varios países de la región. Por un lado, han endurecido las condiciones para la formación y vigencia de los partidos, por otro lado, han abierto la oportunidad para la presentación de candidaturas independientes.

En efecto, aumentaron los requisitos para la constitución de agrupaciones y se redujo el período de inscripción de nuevos partidos a cada 6 años. Esta última disposición, inhabitual en la legislación comparada, podría generar tensiones sobre el sistema político pues cierra una útil válvula de escape y de flexibilidad para acoger nuevos actores. El umbral mínimo tanto para el reparto de escaños como para mantener el registro se elevó de 2% a 3%, un porcentaje común en la región.

Por otro lado, se abrió la legislación para que tercién candidatos independientes, un tema de impacto en México desde que en 2006 se denegó la inscripción de la postulación presidencial de Jorge Castañeda, cuya demanda incluso escaló hasta recibir una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El umbral para la recolección de firmas para los candidatos independientes es exigente: 2% de la lista nominal, con distribución territorial (1% en al menos 17 entidades), lo que supuso alrededor de 866.000 firmas para lograr el registro presidencial. En una perspectiva comparada el umbral no parece desproporcionado y el hecho de que dos candidatos lo superaran indica la factibilidad del

proceso, si bien ambos poseían rasgos singulares, con una extensa trayectoria en círculos políticos y partidarios, redes políticas y sociales articuladas, notoriedad pública (probablemente el requisito sea muy difícil de lograr para una persona sin o poca experiencia política, lo que debe conducir a una necesaria reflexión sobre cuál es el verdadero objetivo de las candidaturas independientes).

A ellos se añadieron candidatos de distinto nivel. Siete contendieron para el Senado, pero ninguno consiguió el cargo. Entre ellos figuraron Manuel Clouthier, diputado independiente por el distrito 5 de Sinaloa en 2015, y Pedro Kumamoto, diputado local independiente en el distrito 10 de Guadalajara – Jalisco en 2015. Los dos fueron los más apoyados, con 7% y 21% respectivamente. Hubo igualmente 41 candidatos que consiguieron registrarse para aspirar a una diputación federal, aunque los resultados tampoco los favorecieron.

Para las alcaldías, hubo 479 candidatos independientes, con un claro predominio de varones (85.8%) y una mayor presencia en Oaxaca, Nuevo León, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Michoacán (únicas entidades donde fueron 35 o más)²⁷. 20 coronaron con éxito el ensayo, en cargos municipales en distritos pequeños o medianos. En este nivel sí se observó un recorrido exitoso de personas con limitada experiencia política.

Todavía queda pendiente la necesidad de revisar todas las fases para asegurar que los candidatos independientes no encuentren ni penalidades ni ventajas significativas con respecto a los postulados por las organizaciones partidarias. Por ejemplo, debe apuntalarse la armonización nacional de los requisitos de inscripción exigidos a los candidatos independientes ante la tendencia de ciertos estados de endurecerlos, movimiento frenado desde la esfera judicial.

Asimismo, el INE detectó indicios de firmas irregulares y de apoyos desde el aparato público, en particular en el caso de Jaime Rodríguez, respaldado por funcionarios de la gubernatura de Nuevo León. La denuncia fue derivada a conocimiento de la FEPADE y el TEPJF también validó las sanciones de tipo administrativas impuestas por el organismo electoral, sin afectar la continuidad de la candidatura en la contienda.

Se requeriría un reacomodo de los plazos o un mecanismo más expedito para que la valoración completa del registro de las candidaturas pudiera efectuarse antes del inicio formal de la campaña, con su correspondiente lote de derechos y obligaciones.

Otro punto igualmente complejo concierne el del financiamiento. Los candidatos independientes reciben un monto de recursos equivalente al de un partido político nuevo, pero a repartirse entre todos, lo que provoca que la brecha entre el tope de campaña y lo que recibe un candidato es muy alta, lo que disminuye, de entrada, sus opciones. Asimismo, la pauta a la cual tienen derecho en la televisión es reducida y no pueden ampliarla aun cuando consiguieran fondos propios.

²⁷ Alvarado, Arturo (2018). “Candidaturas independientes” en Colegio de México, Informe final del proyecto: Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018” (inédito), p. 100.

Eje 8. La extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con una menor litigiosidad en el proceso de 2018

- La reforma electoral 2014 en el ámbito jurisdiccional

Las reformas de 2014 consolidaron y extendieron las competencias jurisdiccionales del TEPJF. Ese eje se inscribe en una tendencia latinoamericana con acentos propios y más marcados. Se creó la Sala Regional Especializada (SRE), que, a pesar de su nombre, en realidad es un tribunal de la libertad de expresión en materia política-electoral, con alcance nacional.

La SRE opera a través del Procedimiento Especial Sancionador (PES), mediante el cual conoce de violaciones a las normas sobre propaganda gubernamental, propaganda política o electoral, anticipo de precampaña o campaña, tanto en medios de comunicación tradicionales como en redes sociales, un espacio de desafíos novedosos.

El PES comienza con la instrucción inicial del proceso en el INE (a través del Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral). La instancia administrativa investiga las denuncias (cuyo objeto son mayoritariamente el uso indebido de tiempos de radio y televisión, así como calumnias). Integra el expediente y lo pone en conocimiento de la SRE para sentencia, eventualmente impugnable mediante recurso de revisión ante la Sala Superior del TEPJF.

El INE para la instrucción y la SRE, cuentan cada uno con 72 horas, lo que conlleva una exigencia de celeridad. Esa eficiencia permanece en toda la estructura jurisdiccional electoral a pesar del sostenido aumento de asuntos. De acuerdo con las estadísticas, el promedio de resolución de un caso en el sistema jurisdiccional electoral es de aproximadamente diez días, a menudo con sentencias muy extensas²⁸. Una resolución tan ágil de las causas, más allá del cumplimiento de la obligación, constituye un indiscutible mérito de la autoridad jurisdiccional.

De manera general, la SRE ha fijado como líneas jurisdiccionales la libertad de expresión y el corte de cualquier campaña sucia, ordenando el retiro y la suspensión de propaganda considerada calumniosa, entendida más en el sentido amplio y genérico que en el específico como delito. Se trata de la búsqueda de un equilibrio delicado pues ambos principios pueden chocar (en ese sentido, algunas voces han señalado que ese posicionamiento “no defiende al máximo la libertad de expresión” y limita la información útil para que el elector defina su voto²⁹). Asimismo, en línea con la postura de la Sala Superior del TEPJF, hace énfasis en la tutela del debido proceso legal, la protección de los derechos de grupos étnicos, de género, de la niñez y de personas con discapacidad

²⁸ Se han presentado esfuerzos por acortar la extensión de las sentencias y presentarlas en un lenguaje sencillo, como, por ejemplo: Sala Regional Monterrey (2015). Manual para la elaboración de sentencias. Monterrey: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esas iniciativas han quedado, en general, aisladas.

²⁹ Elizondo Mayer – Serra, Carlos (16 de abril de 2015). “Campañas censuradas” en Excélsior.

física (ilustrada, por ejemplo, en la exigencia que las propagandas de los partidos lleven subtítulos, audio, etc.)³⁰.

- La vinculación entre el plano federal y el local en el ámbito jurisdiccional

El TEPJF ocupa la cúspide de la pirámide jurisdiccional electoral de México. Concebido para resolver de manera exclusiva o prioritaria los asuntos federales, su papel ha adquirido progresiva y creciente relevancia en el espacio local, aunque, a diferencia de lo que ocurre en el esquema administrativo, los tribunales locales trabajan de manera independiente del TEPJF (la ausencia de relación se contrabalancea con la atención que prestan los tribunales locales a las líneas de resolución de conflictos jurídicos que fijan las salas regionales, la SRE y la misma Sala Superior).

La articulación entre esos niveles se da a través de varias vías. Las cinco salas regionales del TEPJF atienden las inconformidades contra las sentencias de los tribunales locales del área que cubren. La postura inicial de la integración de la Sala Superior nombrada en 2016 fue de restringir la vía de reconsideración y permitir que las salas regionales actúen como instancia final de la resolución de los conflictos locales. En mayo de 2018 se flexibilizó esa línea, cuando la Sala Superior decidió que podría atraer un asunto en función de la relevancia que le atribuya o por consulta de las salas regionales. Se reabre así otra modalidad de vinculación entre el ámbito federal y el local.

- El proceso electoral de 2018

La extensión de las atribuciones del organismo jurisdiccional, el papel proactivo del TEPJF sobre los alcances de su función –incluyendo la resolución de asuntos internos de las organizaciones políticas, desde la inflexión de 2003 cuando impuso una visión garantista de los derechos de los militantes³¹- y las oportunidades generadas por la legislación para la impugnación de casi cualquier acto electoral, con su correspondiente posibilidad de apelación ante una instancia superior (las sentencias de los tribunales locales ante las Salas regionales del TEPJF; las de las Salas regionales ante la Sala Superior), convergen en el aumento ininterrumpido, hasta de características exponenciales, de las causas presentadas ante los tribunales electorales, por ciudadanos, militantes y dirigentes partidarios.

Las estadísticas del TEPJF son reveladoras del incremento considerable de causas conocidas desde su fundación en 1996 (casi 200.000). Sin embargo, en 2018 se presentaron menos causas de las esperadas -o temidas- por las autoridades jurisdiccionales, que incluso anticipaban que la cifra de 2012 pudiera duplicarse y aproximarse a las 50.000. La menor litigiosidad también fue constatada por la SRE, a la cual llegaron menos casos que en 2015 -aunque eventualmente con una relevancia mayor por tratarse de la campaña presidencial- y por la FEPADE que, luego de varios procesos locales con fuertes denuncias, registró una incidencia menor de casos de compra y coacción del voto y de desvío de programas sociales hacia fines partidistas (en la elección de 2018 se contabilizan alrededor de 1600 denuncias, de las cuales casi 60% provienen del INE por adulteración del padrón,

³⁰ Coello, Clicerio (2017). “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en Coello, Clicerio; De la Mata, Felipe; Villafuerte, Gabriela (coordinadores). Modelo de comunicación política a debate. México: Tirant lo Blanch, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 359 – 364.

³¹ Sánchez, Juan Manuel (2014). “Selección de candidatos en los partidos políticos”. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 28 – 31.

cuyo fin suele ser la delincuencia común y no electoral. La compra de votos y el uso de programas sociales reúnen menos de 10% de los casos).

Distintas razones convergerían en esta atenuación. Habría pesado la ausencia de procesos internos para la selección de candidatos, fuente frecuente de conflictos que escalan hasta el TEPJF. En efecto, los partidos y coaliciones eligieron a la mayoría de sus candidatos -y a todos los presidenciales- mediante decisiones de las directivas y acuerdos partidarios, no a través del voto de los militantes. Si bien el mecanismo no excluye la posibilidad de que se presenten impugnaciones, las disminuye pues se suprime la fase beligerante de las campañas. Asimismo, en el transcurso de la campaña, según las encuestas, las preferencias de los candidatos tuvieron pocas oscilaciones y no alteraron - más bien confirmaron y consolidaron- la posición aventajada de Andrés M. López Obrador. Las impugnaciones que sirven como arma de campaña habrían sido vistas como menos pertinentes. Por último, los actores gubernamentales de distinto nivel acataron mejor las restricciones para intervenir en campaña, lo que, por ahora, es difícil saber si corresponde a progresivos cambios de cultura institucional o a la coyuntura general de la elección.

Eje 9. La compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional

El sistema electoral mexicano divide las tareas electorales entre la instancia administrativa y la jurisdiccional. El principal reto de ese esquema es la clara y precisa delimitación de las responsabilidades y el relacionamiento idóneo entre ambas, un desafío que no siempre ha sido sorteado de manera satisfactoria en la región, con un alto costo en términos de imagen para las instituciones y de fragilización del proceso electoral.

En México la relación ha sido históricamente satisfactoria. Cuando hubo desavenencias, ellas no saltaron a la palestra pública de manera prolongada y notoria. En la elección de 2018 se produjeron tensiones, que tuvieron el momento álgido alrededor de la habilitación de la candidatura presidencial independiente de Jaime Rodríguez, decidida por el TEPJF, cuando el INE había señalado numerosas irregularidades en la recolección de firmas. El TEPJF se pronunció en una votación dividida. La mayoría privilegió el bien mayor, vinculado con el derecho a la participación, y decidió evitar un daño irreparable que sería constatar de manera tardía que el aspirante sí reunió la cantidad mínima de firmas. La minoría, sin una discrepancia de fondo, estimó que el aspirante no acudió a todas las sesiones convocadas por el INE para analizar las observaciones.

El intercambio de declaraciones recriminatorias entre consejeros y magistrados incluyó una conferencia de prensa del Tribunal -poco habitual, y aún menos para exponer las limitaciones de la labor efectuada por el INE-. El enfrentamiento tuvo una repercusión suplementaria pues la opinión pública especializada, los expertos y los medios de comunicación masivos intervinieron activamente, en general en un sentido crítico con la resolución del TEPJF.

Más que un hecho aislado, esa crispación pareció ser el punto de llegada de un conjunto de conflictos que se arrastraban desde el año precedente alrededor de temas polémicos, con visibilidad pública y debate. Entre ellos, se debe señalar la proclamación de la elección de la gubernatura de Coahuila. El INE estimaba que el ganador excedió el tope de gasto; el TEPJF redefinió las pautas de fiscalización y, como resultado, el vencedor quedó dentro del límite autorizado. El INE reglamentó la propaganda institucional ante los vacíos legales; el TEPJF revocó tales decisiones por ausencia de competencia, independientemente de considerar pertinente la inquietud del Consejo general del

INE. El INE propuso un ajuste reglamentario a la norma para dar viabilidad al programa de conteo rápido; el TEPJF revocó el acuerdo y forzó al órgano administrativo a trabajar con los cuadernillos, que constituyen el borrador del acta, para mantener el conteo rápido. El INE impidió el registro de un candidato que entregó de forma extemporánea la rendición de cuentas de la precampaña; el TEPJF aceptó la impugnación contra la decisión del ente administrativo. El INE prohibió la entrega de tarjetas vinculadas a programas que entregarían recursos (bonos para mujeres, estudiantes, etc.), el TEPJF las validó como una forma legal y legítima de campaña. En términos generales, alrededor del 80% de las decisiones del INE son confirmadas y el restante 20% son revocados de manera completa o parcial.

Estas desavenencias pudieron convertirse en un componente conflictivo y preocupante del proceso electoral. Sin embargo, las máximas autoridades de ambas instituciones se esforzaron por restablecer un clima de concordia institucional, con facetas mediáticas de impacto -como una entrevista conjunta dada por Lorenzo Córdova y Janine Otálora³²-.

El encauzamiento de la relación fue una señal importante, aunque no ha despejado los recelos mutuos. Entre otras observaciones, en el INE se estima que el TEPJF requiere un mejor conocimiento técnico del proceso electoral administrativo y sobre todo asumir que su posición no es la de superior jerárquico cuando la relación es de coordinación y de relevos según el calendario electoral. Desde el TEPJF se reivindica la progresiva puesta en marcha de una línea jurisprudencial propia que recién van descubriendo los actores -y cuya lógica jurídica subyacente no siempre la comprenden por privilegiar el análisis de las ganancias y pérdidas puntuales e inmediatas-; la existencia de contrapesos previstos por las normas; los desarrollos de la doctrina; y la necesidad de que se acepte la función de instancia de cierre que le compete al Tribunal. Los choques son tributarios de dos cuestiones de fondo: ¿cuál es el papel y el límite de cada institución? ¿cuál es la naturaleza de su articulación? Esa tensión permanece latente y es un foco de potenciales conflictos.

De manera secundaria, y con pocas repercusiones complicadas para la marcha del proceso, ciertos temas, por diseño, fluctúan en zonas grises. La más importante se refiere al Procedimiento Especial Sancionador (PES) que se inicia en la instancia administrativa y concluye en la jurisdiccional (el esquema se replica idéntico en el ámbito local, en cinco estados, con la investigación y las medidas cautelares a cargo del OPLE y la resolución jurisdiccional a cargo del tribunal local, con eventual apelación ante la sala regional correspondiente).

Existe un cierto consenso que no es el modelo idóneo y que debiera encararse una reformulación, apuntando las principales propuestas a transferir el conjunto del PES al ámbito del TEPJF pues ello crearía un mecanismo exclusivamente jurisdiccional y, a la vez, eliminaría el complejo factor que supone que la fase de la instrucción se realice en el INE, sobre cuyas decisiones los partidos tienen derecho a voz (el motivo por el cual se incluyó la participación del INE en el PES es su presencia territorial gracias a los 300 consejos distritales, una estructura de la cual carece la institución jurisdiccional).

Esa observación es compatible con el reconocimiento, tanto en el INE como en la Sala especializada, que las labores se ejecutan con un grado de comunicación fluido y excelente predisposición de las

³² “Vamos unidos a los comicios” (entrevista a Lorenzo Córdova y Janine Otálora) en El Universal, 11 de junio de 2018, p. A 8 – 9.

partes involucradas, reflejada en el uso de un sistema informático compartido mediante un canal dedicado para dar un cauce ágil a las causas y generar información homogénea.

De la entrega de bienes a tarjetas

Las campañas electorales en México han tenido con frecuencia la característica, o la denuncia, de la entrega de bienes, en especial víveres, por parte de los partidos y candidatos a los electores.

Esa práctica se ha modernizado a través de la entrega de tarjetas en las cuales los beneficiarios recibirían recursos en caso de ganar el candidato que las reparte. Como se desprende de la investigación de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la evolución ha tenido un impacto en las relaciones entre los agentes de los partidos y los votantes, que miran con algún recelo las tarjetas, menos concretas que las antiguas colaboraciones³³.

Eje 10. El censo electoral más grande de la América castellanohablante y la dispersión territorial de las casillas

Para la elección quedaron habilitados 89.332.031 electores, con un incremento de casi diez millones con respecto a los comicios de 2012 (79.454.802, vale decir un aumento de 12.1%; entre 2006 y 2012 el incremento fue de 11.3%). México posee el padrón de electores más grande de la América Latina castellanohablante, y el tercero de América, detrás de Estados Unidos y Brasil. El aumento de inscritos entre ambos procesos es mayor que el conjunto de electores empadronados de diez países latinoamericanos, dato suficiente para dar cuenta de la complejidad logística y técnica del proceso electoral.

Desde su creación en 1991 la lista nominal electoral ha duplicado su talla. Su cobertura se ha robustecido³⁴ y aproximadamente el 98% de la población en edad de votar se halla en condiciones de sufragar³⁵, un promedio muy alto, en ascenso, que refleja la ambición inclusiva de los organismos electorales de México. El listado nominal alcanza 99.7% del padrón (compuesto por personas que solicitaron su credencial, pero no la recogieron oportunamente para poder sufragar, vale decir hasta el 16 de abril). Se trata del máximo nivel, alcanzado gracias a una significativa afluencia a principios de 2018, por encima de las previsiones del INE y de las series históricas, que dieron cuenta del ánimo participativo que rodeó la elección de 2018.

Los dos segmentos demográficos más grandes son los de jóvenes entre 25 – 29 y 20 – 24 años - quedando como desafío acelerar la incorporación de los menores de 20 años³⁶. Como en el resto de los países occidentales, las mujeres componen la mayoría del listado. La región con más

³³ Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2018). Compra y coacción del voto en el proceso electoral 2018: el caso de la Ciudad de México. Ciudad de México: Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigación coordinada por Germán Pérez Fernández del Castillo, y financiada por el PAAT.

³⁴ Instituto Federal Electoral (2010). 20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México. México: Instituto Federal Electoral, p. 32.

³⁵ Ugalde, Luis Carlos (2018). "Luis Carlos Ugalde" en *Voz y voto*, 300, p. 30.

³⁶ Welte, Carlos (2009). "Aportes de las técnicas demoscópicas a la evaluación del Padrón" en Instituto Federal Electoral, *Retos del padrón electoral*. México: Instituto Federal Electoral, p. 79.

registrados es el Estado de México, seguido por la Ciudad de México, Jalisco y Veracruz. Los cuatro concentran 34.7% de los electores mexicanos.

El padrón electoral no es objeto de controversias políticas. Las observaciones de los partidos se han vuelto marginales estadísticamente, de apenas unas centenas -cuando en 2006 presentaron casi siete millones-. Su calidad y seguridad inspiran confianza más allá del ambiente electoral. La credencial de elector emitida por el INE constituye, en la práctica, el documento de identidad de los mexicanos, usado en los trámites ante el Estado, el sector privado e incluso es aceptado en las zonas fronterizas de Estados Unidos.

Los ciudadanos estuvieron distribuidos en 156.974 casillas, en un modelo que privilegia el voto residencial, es decir el establecimiento de un lugar de votación muy cercano al domicilio, por lo que en México no existen centros de votación grandes -característicos de la mayoría de los países de América Latina-. De hecho, casi 30% de las casillas funcionan en espacios privados, incluyendo casas o negocios.

Las casillas son administradas por los mismos ciudadanos, elegidos de manera aleatoria entre todos los inscritos en la lista nominal, en una función que se ejerce de manera voluntaria. En 2018, el nivel de aceptación para asumir la tarea excedió las expectativas de las autoridades y revirtió las dificultades observadas en procesos previos, lo que constituyó un indicio suplementario de la voluntad participativa.

Eje 11. Una participación en ligera alza y con innovaciones favorables

El promedio de participación en las tres elecciones presidenciales mexicanas en el siglo XXI previas a la de 2018 se situó en 61.8%, por debajo de la media latinoamericana, y en descenso con respecto al ejercicio de 1994 (78.5%). Con 63.4%, la elección de 2018 rebasó ligeramente la precedente y se estableció dentro de la media mexicana.

Ese porcentaje se situó por debajo de las expectativas y previsiones de analistas y de autoridades electorales, que aguardaban tres o cuatro puntos suplementarios. En efecto, la campaña presagiaba un repunte mayor de la participación, por la predisposición ciudadana para aceptar el encargo de administrar las casillas y la cantidad de trámites para conseguir la credencial de elector. El contexto sociopolítico jugaba a favor, con la perspectiva de la llegada al gobierno federal de un partido que no había gobernado y que creó una dinámica que superaba la alternancia partidaria pues implicaba probables cambios de orientación en las políticas públicas. Por último, en el campo institucional, la concurrencia de elecciones federales y locales encadenaba una espiral virtuosa para la participación. El sentimiento de definir el resultado en múltiples niveles alentó la participación y reforzó el valor agregado del voto. Por ejemplo, en Ciudad de México, los votantes escogieron al presidente, a los senadores, al diputado por distrito, al jefe de gobierno, al diputado local y al alcalde de su demarcación. De hecho, las entidades con concurrencia de elección presidencial y de gobernador se colocaron en la cima de la participación, como Ciudad de México (70.6%), Chiapas (68.4%) o Puebla (68.3%). Por el contrario, Baja California Sur y Nayarit que no tenían simultaneidad figuraron entre los estados con una asistencia menor a 60%.

Los comicios fueron la oportunidad de poner en práctica innovaciones que facilitan la participación y, aunque juegan de manera marginal en las cifras globales, cuentan por la voluntad que expresan.

Destacó la prueba piloto de voto en los hospitales -uno por estado-, para la participación de personas con problemas de salud. A nivel local, hay igualmente iniciativas para ampliar la autonomía de los votantes con discapacidad, como las puestas en marcha por el Instituto de Ciudad de México (ánfora accesible en silla de ruedas, lupa, adminículo para el voto de personas mancas, etc.).

También se facilitó el registro en el exterior gracias a módulos para la obtención de la credencial de votación mediante una alianza con los consulados y con las asociaciones de emigrantes. La extensión de las oportunidades aumentó los inscritos al número más alto después de tres ejercicios (181.250), pero todavía existe un potencial muy extenso para ampliar la cobertura, pues solo en Estados Unidos la emigración mexicana sumaría más de diez millones de personas. La actitud de los partidos es de escaso interés en este segmento y posiblemente la actitud permanezca así en tanto no se incremente el volumen.

Las políticas de inclusión requieren un enfoque específico para lograr un mejor registro electoral femenino. Las mujeres solo componen el 44.6% del listado de residentes en el exterior. También conviene generar pasarelas más automáticas entre la obtención de la credencial y la inscripción en los listados nominales (más de medio millón recibió su identificación, pero menos de 200.000 solicitaron el registro en la lista nominal; un paso que requiere un trámite adicional por internet).

México utiliza la modalidad postal, la que ha generado consenso partidario. Ella ha permitido contar inscripciones en casi 120 países y territorios, la mayoría concentrados en Estados Unidos (83.9%). A distancia muy considerable aparecen los registrados en Canadá (3.8%) y España (2%), que ocupan los lugares segundo y tercero. Los costos de esta modalidad son elevados y crecerían de forma exponencial si se alcanzara el universo estimado por las autoridades como probablemente interesado en registrarse para los comicios (alrededor de 4 millones).

Por último, se mantuvieron en funcionamiento las casillas especiales, que permiten la votación de un ciudadano que no se halla en el lugar donde le correspondería sufragar. Curiosamente esta facilidad, inexistente en la mayoría de los países, genera un enfoque crítico en los medios de comunicación, dadas las protestas por las filas largas y porque siempre quedan contingentes de ciudadanos sin emitir el voto. Más que suprimirla, la modalidad merece ser apuntalada mediante la extensión de su aplicación aprovechando al máximo la apertura legal.

Eje 12. La observación de la jornada electoral

El domingo 1 de julio se celebró la elección federal acompañada de múltiples comicios locales³⁷. De manera general se confirmó que la elección se desarrolló en un ambiente de tranquilidad, orden y fluidez, sin incidentes significativos que la pusieran en riesgo (de acuerdo con el informe del INE no se disponen de datos de 196 casillas por robo o destrucción). Esta valoración globalmente positiva no excluye la necesidad de encarar ajustes puntuales para subsanar inconvenientes.

³⁷ Para la jornada electoral, los organismos electorales invitaron a UNIORE y a CAPEL, como su secretaría ejecutiva. Como es frecuente en la experiencia mexicana, también asistieron delegaciones de otros continentes (Carrillo, Manuel (2012). "Proceso electoral 2011 – 2012, fortalezas y retos" en Mundo Electoral, 15, p. 46). Autoridades y funcionarios de UNIORE integraron igualmente una misión internacional organizada por el IECMX. La sección resume las apreciaciones de los observadores respecto a la jornada electoral, a partir de las sesiones de evaluación de la Misión de UNIORE.

La entrega del material electoral a las casillas se produjo de manera ordenada, en plazo y de manera completa, acorde con la robusta capacidad logística alcanzada por el INE. El material es de alta calidad (por ejemplo, las boletas se imprimen con máximas medidas de seguridad). Incluye igualmente dispositivos para facilitar el voto autónomo de personas con discapacidad física (lupa y braille para personas con discapacidad visual; mampara especial para personas en silla de ruedas; además de iniciativas locales, como las ánforas del IECM).

Destacó el despliegue de los representantes de los partidos en el seguimiento y la vigilancia de la votación. El hecho que los partidos asistieran de manera coaligada a la elección aseguró que las tres fórmulas con mayor apoyo electoral estuvieran fiscalizando la inmensa mayoría de las casillas. La situación fue distinta para la candidatura independiente, con limitada capacidad para cubrir las casillas.

También hubo una cierta presencia de observadores locales cuyo despliegue suele contar desde 1994 con el soporte económico público, en esta oportunidad canalizado por los órganos electorales a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que asignó los fondos de manera autónoma. Esta singular figura mexicana, frente al caso común de organizaciones que buscan de manera autónoma su financiamiento, se originó en la voluntad del Estado de confirmar la vocación democrática de la transición política³⁸.

La presencia policial o de seguridad en las inmediaciones de los centros de votación fue discreta y efectiva, tanto más que el proceso se dio de forma pacífica. Los efectivos prestaron apoyo para el traslado del material al finalizar la jornada.

La ubicación de numerosos centros de votación no es el adecuado pues no cuentan con las condiciones mínimas necesarias: dificultades de acceso, poco espacio, escasa iluminación, que dificultan el trabajo de los integrantes de casilla y de los representantes de partidos, la instalación óptima de los materiales, y entraban la comodidad para los votantes, incluso el resguardo de su secreto del voto. Ciertamente la voluntad de acercar lo más posible las casillas a los ciudadanos es destacable, pero, sin alterar ese principio, convendría estudiar la posibilidad de reagrupar algunas casillas en ambientes más espaciosos, con beneficios directos para el desarrollo de la jornada.

Se necesita igualmente mejorar la señalización en los centros de votación. La información no es sencilla y era común que los votantes tuvieran que acercarse hasta los miembros de casilla para confirmar el lugar en el cual les correspondía emitir el voto. También reforzaría la comodidad y la seguridad del proceso que en las escuelas donde se instalan las mesas, se aprovechen las aulas, en vez de la votación en los pasillos o patios.

En general, el inicio de la votación no se produjo a la hora estipulada, sino con retrasos que oscilaron entre media hora y una hora y media (9:30), incluso más en un número reducido de casos. Entre otras razones se tuvo que esperar que llegaran los miembros que conformaban la casilla. Existe un lapso demasiado corto para cumplir con todas las tareas entre la hora de instalación de las mesas

³⁸ Sharon Lean (2013) *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. Nueva York: Palgrave – MacMillan, p. 55 – 79.

(7:30) y el inicio legal de la votación (8:00). Se trata de un problema recurrente que, en cada jornada, provoca las mismas reacciones de confusión y molestia en los votantes.

Una vez iniciada la votación, ella fluyó de manera satisfactoria. Pese a la cantidad de votos que debía marcar cada ciudadano (mínimo tres, en Baja California Sur y Nayarit que solo tuvieron elección federal; hasta un máximo de seis, como en Ciudad de México), el proceso se dio en orden, con facilidad y relativa rapidez gracias a la existencia de varias cabinas de votación por cada casilla. Ante las filas que se formaron en los momentos pico del día, los votantes mostraron paciencia. Los integrantes de casilla dieron prioridad al sufragio de ancianos, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

El cierre de las casillas se dio sin contratiempos, a pesar de prácticas poco uniformes, que no afectaron la corrección de la labor. El inicio del escrutinio se retrasó de manera innecesaria con tareas poco relevantes (por ejemplo, el tachado de las papeletas no utilizadas, etc.), pero una vez comenzado, se ejecuta de manera ágil y organizada. Destacó el ambiente de respeto, confianza y hasta camaradería entre los miembros de mesa y los representantes de los partidos políticos, quienes durante el escrutinio demostraron confianza entre ellos.

El manejo de la casilla única fue exitoso, lo que indicó un sólido trabajo de capacitación por parte del INE (se identificaron fallas menores o algún desconcierto, en particular en la etapa del escrutinio. En numerosas casillas, los votantes se equivocaron en el momento de depositar sus papeletas en el ánfora correcta. Se recomienda que el reverso de las papeletas use colores más fuertes y distintos para limitar el inconveniente). La creación de la casilla única es oportuna, da agilidad al proceso de votación, ahorra recursos al Estado y beneficia al elector.

El cierre de la jornada electoral tuvo dos actividades técnicas de relieve, con una demostración de eficiencia técnica. Por un lado, el INE puso en marcha el Programa de Resultados Preliminares (PREP), que incluyó como novedad la digitalización de las actas desde las casillas, lo que implicaba una labor sobre alrededor de 470.000 actas. El portal inició sus actividades a las 20:00 del domingo y recibió información durante 24 horas. Al cierre, capturó 92.4% de las actas. Por otro lado, y de manera paralela, se ejecutó un conteo rápido con una muestra estadística muy significativa de más de 7000 casillas, elaborada por un comité de expertos independientes. A las 23:00 el consejero presidente del INE Lorenzo Córdova ofreció en cadena nacional los resultados, con un estimado de la participación y de la votación de los cuatro principales candidatos, en franjas de fluctuación menores a un punto. La calidad de la proyección estadística quedó corroborada con la difusión de los resultados finales y oficiales del INE.

El comportamiento de los actores políticos fue ejemplar y abonó para asentar la confianza en las instituciones y procedimientos electorales y contribuyó al afianzamiento democrático. En efecto, apenas se difundieron las primeras encuestas de boca de urna, el candidato José Antonio Meade reconoció la derrota y el triunfo de Andrés Manuel López Obrador. En el mismo sentido se pronunció el candidato Ricardo Anaya. Por su parte, luego del mensaje del INE con los datos del conteo rápido, el presidente de la República Enrique Peña Nieto felicitó al vencedor y anunció su voluntad de conducir una transición ordenada de gestión. Este conjunto de mensajes tuvo un eco favorable en las tiendas locales (con excepción de Puebla). Generó igualmente un ambiente de mínima litigiosidad ante los tribunales electorales.

Concluida la jornada electoral, el material fue trasladado a las oficinas del INE para el inicio del cómputo a partir del miércoles 4 de julio, de acuerdo con las disposiciones legales. Si bien el resultado final estuvo disponible al cabo de un tiempo corto, la previsión del comienzo del cómputo tantos días después de la jornada, además de ser poco usual en términos comparados, carece de una justificación suficiente y no contribuye al propósito general de generar certeza. El adelantamiento de esa etapa es altamente recomendable.

Eje 13: La labor jurisdiccional y la calificación de la elección

Una vez que el INE presentó oficialmente los resultados comenzó la etapa de la calificación de los comicios en un relevo de funciones de naturaleza horizontal. La calificación de la elección presidencial, en caso de que hubiera impugnaciones, es realizada directamente por el TEPJF, sin ninguna etapa previa.

Los comicios presidenciales de 2018 marcaron un cambio con respecto a los precedentes, en particular de 2012 y 2006. La presidencial de 2006 dibujó lo que se denominó “la tormenta perfecta”: un resultado muy estrecho, el cierre de la jornada electoral con la incertidumbre sobre el vencedor, el cuestionamiento duro de parte del candidato derrotado al manejo del proceso por parte de los organismos electorales, a la actitud del gobierno y de los poderes fácticos, movilizaciones de respaldo al partido vencido, una larga etapa de calificación, incluyendo el recuento parcial de las casillas, una extensa resolución para atribuir la victoria a Felipe Calderón en el plazo máximo otorgado por la ley, el escepticismo instalado en sectores importantes de la población.

Por el contrario, 2018 perfiló el “escenario perfecto” desde el punto de vista de la labor administrativa y jurisdiccional electoral, contrapuesto casi punto por punto, con el de 2006. El resultado de la elección, conocido en la misma noche, marcó una diferencia nítida a favor del ganador, las candidaturas derrotadas y el gobierno reconocieron de inmediato el resultado y valoraron el trabajo de la institucionalidad electoral, un ambiente social relajado, incluso festivo y de expectativa con el cambio de gobierno, mínima presión social sobre la calificación de la presidencial. Ciertamente no se judicializó la elección.

El dato curioso fue que ninguno de los contrincantes de López Obrador impugnó la elección sino el PES, integrante de la coalición vencedora. Las impugnaciones buscaban conservar la personalidad jurídica del partido, amenazada por no superar el umbral del 3% (en México, los partidos que integran una coalición aparecen de manera individualizada. Los votos se suman para el candidato, pero tienen implicaciones distintas para la conservación del registro. La inmensa mayoría de los sufragios para López Obrador se contabilizaron en el recuadro de MORENA, su partido, y pocos en los de sus aliados, el PT y PES). La carga de tensión política era baja y el resultado del análisis jurisdiccional de las impugnaciones no permitió al PES guardar el registro como organización nacional. El TEPJF pudo calificar la elección, proclamar el resultado y entregar la constancia de elección a López Obrador el 8 de agosto, casi con un mes de anticipación con respecto al plazo máximo de ley.

El elemento más controversial de la fase postelectoral no se vinculó directamente con los resultados sino con la multa de 197 millones de pesos (aproximadamente diez millones de dólares) que impuso el INE a MORENA por la creación de un fideicomiso para los damnificados por el sismo que afectó la Ciudad de México en septiembre de 2017. El INE consideró que ese fondo sirvió para fines electorales. MORENA impugnó la decisión ante el TEPJF, que optó, por la sensibilidad del caso, crear una comisión integrada por las siete ponencias, aunque ello no resta la función de liderazgo del magistrado sorteado para conocer el expediente.

El ambiente sereno de la presidencial tuvo un impacto positivo sobre el conjunto de la calificación del proceso electoral. Ciertamente no en todos los niveles desapareció la pugnacidad, el conflicto o la polémica. Corresponde señalar tres ejemplos, relevantes porque ilustran la dinámica del sistema de calificación de elecciones.

Para la elección de gubernaturas, el tono fue, en general, de aceptación de los resultados, con la excepción de Puebla, donde sí se produjeron conflictos y fuertes impugnaciones jurídicas para contestar la ajustada victoria, menor a 5 puntos, de Martha Erika Alonso de la coalición PAN - PRD sobre Miguel Barbosa, el candidato de la coalición MORENA – PT - PES. La coalición vencida se movilizó y planteó la anulación de los comicios, que constituye la sanción máxima que podría determinar un tribunal electoral.

Hubo igualmente impugnaciones de resultados en ayuntamientos y diputaciones locales, de resonancia política limitada en el plano nacional, pero sí regional. Fue el caso en Ciudad Juárez, donde la sentencia del Tribunal del estado de Chihuahua, atendiendo los reclamos formulados, produjo un cambio de ganador: revocó la constancia de mayoría de Javier González (coalición MORENA – PT – PES) y la atribuyó al independiente Armando Cabada. La coalición inicialmente ganadora se inconformó y apeló a la Sala regional de Guadalajara, siguiendo el procedimiento regular ante una situación como esta. Un curso similar ocurrió en Monterrey, la capital de Nuevo León.

Por último, los tribunales electorales también se pronunciaron sobre la asignación de los curules parlamentarios en los estados, y modificaron las decisiones de los institutos locales. El argumento central giró en torno a la sobre o subrepresentación de algunas fuerzas. En buena medida, las divergencias ocurrieron como consecuencia de la amplitud del triunfo de las coaliciones integradas por MORENA, poca habitual en el sistema político mexicano.

Situaciones de esta naturaleza ocurrieron en Guerrero (disminución de diputaciones a MORENA y PT en beneficio del PRD, PAN y MC), Nuevo León y Estado de México, donde a la coalición MORENA – PT – PES se le restaron diez parlamentarios que fueron repartidos al PRI, PAN, PRD y PVEM. Los partidos inconformes con la decisión de los tribunales estatales impugnaron ante las Salas regionales correspondientes para exigir el retorno al punto inicial.

Más allá de la resolución específica de cada caso, se revela un problema de fondo: los criterios para asignar las diputaciones locales parecen oscuros, ambiguos y por lo tanto sujetos a interpretaciones distintas, cuando debieran ser límpidos, de aplicación inmediata y cuasi mecánica, evidentes para todos los competidores.

Conclusión: un proceso electoral satisfactorio como puente para reformas electorales de nuevo cuño

El proceso electoral de 2018 planteó un desafío significativo para la institucionalidad electoral. Se efectuó con el marco jurídico definido por la reforma de 2014 que profundizó el reforzamiento de las competencias y atribuciones de los órganos electorales y modificó de manera profunda la relación entre los componentes nacional y local de la administración electoral. Si bien las innovaciones constitucionales y legales, así como la labor del INE, el TEPJF y la FEPADE pasaron por un ensayo en los comicios intermedios de 2015 y en elecciones de gubernaturas entre 2016 – 2017, la elección de 2018 suponía la prueba de mayor envergadura pues ponía en juego la presidencia de la República, las dos cámaras congresales, además de cargos locales relevantes en los estados y numerosos ayuntamientos.

La labor desplegada en 2018 confirmó la solidez técnica exhibida por los organismos electorales mexicanos. México cosecha los frutos de una apuesta decidida de varias décadas por la calidad en materia electoral, con inversiones significativas en infraestructura, tecnología, procedimientos y, sobre todo, capacitación y especialización de su personal en los niveles operativos y directivos.

Por un lado, el INE y los organismos locales solventaron la innovación que supuso la presencia de las candidaturas independientes, registradas para todos los cargos, incluida la presidencia de la República. También administraron el padrón electoral más voluminoso de la América castellanohablante, que tiene un alto grado de inclusión de las personas mayores de 18 años. Efectuaron un trabajo de largo aliento, meticulado y de precisión para la capacitación de todos los integrantes de casilla, ciudadanos seleccionados de manera aleatoria, acompañado de campañas para promover la participación con un voto informado y libre de coacción. En esa línea, promovieron debates entre candidatos de los distintos niveles que colaboraron para que la ciudadanía se forme una idea más precisa de las propuestas de los aspirantes. El INE manejó dos sistemas sin equivalentes en el mundo: el de fiscalización de las cuentas de campaña de los candidatos a cualquier cargo -reportadas de manera casi inmediata por los aspirantes- y el de la difusión de la propaganda partidaria en los medios audiovisuales de todo el país. Por último, pese a la violencia que empañó seriamente la campaña con el asesinato de candidatos, la jornada electoral transcurrió en un ambiente pacífico en la inmensa mayoría de los recintos electorales. Se constató el buen desempeño de los integrantes de casilla, aunque con condiciones materiales, sobre todo en lo referido a los locales de votación, que requieren ajustes para superar problemas observados de manera recurrente.

La relación entre el INE y los institutos locales se ha dado de manera más armoniosa y con un mejor entendimiento recíproco que en la experiencia inaugural de 2015 gracias a una dinámica de lecciones aprendidas de una parte y otra. Empero subsisten puntos álgidos, en particular la tensión entre la ambición de los OPLE de afianzar su rol, de ganar autonomía y la política centralizadora del INE. Ella constituye solo el caso más notorio de la complejidad de un modelo catalogado habitualmente como “híbrido”, que ha probado su funcionalidad y su capacidad para administrar elecciones difíciles, pero que muchos actores desean ver modificado de manera contundente.

Por otro lado, el TEPJF y las distintas salas regionales corroboraron la capacidad técnica para procesar dentro de los breves plazos de ley una cantidad creciente de demandas e impugnaciones

que presentan los actores políticos por la práctica, cada vez más asentada, de llevar a los tribunales las decisiones de los órganos administrativos, los conflictos internos de los partidos e incluso los resultados electorales. Empero, los datos de la elección de 2018, con la victoria holgada de MORENA y sus aliados en la mayoría de los niveles, limitó esa tendencia y dio un cariz apaciguado a las distintas fases, incluida la de la calificación de las elecciones. Se trata probablemente más de un efecto coyuntural que de una inflexión de largo plazo.

El énfasis de los niveles jurisdiccionales locales y federales es la defensa, la garantía y la promoción de los derechos de participación y la libertad de expresión. Si bien existen matices entre las distintas integraciones, esta prioridad emerge como una constante desde hace un par de décadas y define la personalidad jurisprudencial de los tribunales electorales mexicanos. Sin embargo, la resolución de casos concretos, con alto perfil público, como en este proceso la habilitación de la candidatura independiente de Jaime Rodríguez, puede generar una intensa polémica y desdibujar la percepción de la institución en la opinión pública especializada.

Pese a que el modelo teórico de separación de funciones entre los componentes administrativo y jurisdiccional es nítido, que incluso la traducción práctica en la legislación es bastante precisa y que existen áreas de fluida cooperación como en el Procedimiento Especial Sancionador, la articulación entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales sufre fricciones cada vez más recurrentes y más visibles. Las tensiones tienen su raíz menos en puntos concretos de las normas, que podrían ser subsanados más fácilmente, que, en visiones distintas, hasta antagónicas, sobre el papel que cada una de las instituciones debe cumplir y cómo debe establecerse la relación entre ambas. Es un dilema de fondo que necesita un abordaje amplio que restablezca las bases de una cohabitación clara, indispensable para la arquitectura institucional.

El desarrollo y la conclusión satisfactorios del proceso electoral se convierten en eslabones cruciales para reconstruir la confianza en los organismos electorales mexicanos luego de más de una década de percepciones críticas y de resquemores de parte de la población y de cuestionamientos por parte de actores políticos relevantes. Ese factor, sumado a la pausa de procesos electorales -la próxima cita relevante es la de 2021- y una mínima presión para cambios en el entramado electoral -hoy las expectativas se dirigen y concentran en la acción de la gestión de López Obrador-, abren una oportunidad valiosa para encarar un proceso de reforma que no esté dictado por las urgencias de la coyuntura ni por la necesidad de concesiones entre partidos, sino que provenga de una reflexión ponderada con la activa voz de los mismos organismos electorales y que cuenten con la participación de actores políticos, de sectores interesados de la sociedad civil, de académicos.

Se presenta la oportunidad para invertir la tendencia de construcción de una legislación electoral cada vez más abigarrada y compleja, sofisticada y difícil, cara y engorrosa, para buscar una que apunte a la sencillez, la flexibilidad y el principio de buena fe. Ciertamente, hay una trayectoria histórica demasiado cargada de desconfianza para que el cambio opere de inmediato sobre el conjunto de la legislación, pero sí es posible definir áreas de simplificación. El éxito en esos campos conduciría en el futuro a aligerar otras disposiciones, facilitando el trabajo de los órganos electorales, la actividad de los partidos y la participación de la ciudadanía.

Asimismo, es importante que, más allá de las simplificaciones y de los ajustes puntuales a partir de la valoración de las distintas etapas del proceso, se privilegie la estabilidad de las principales normas

que rigen el funcionamiento de las instituciones y las reglas de la competencia partidaria. México ha conocido en las últimas cuatro décadas una espiral de reformas electorales, como el resto de América Latina, pero con un ritmo más acelerado, más significativo y más voluminoso. Cambios tan hondos de normas ofrecen poco tiempo para que los actores (institucionales y políticos) y la ciudadanía asimilen las transformaciones, comprendan bien los efectos de las innovaciones y adecúen sus expectativas a un marco jurídico estable, elementos centrales para la maduración de las prácticas institucionales y el fortalecimiento de las bases de la democracia.

Anexo 1 Integrantes de las misiones de UNIORE:

Aquino, José Ángel (secretario técnico de la misión jurisdiccional IIDH – TEPJF)
Bestard, Jaime (presidente Tribunal Superior Electoral Paraguay)
Bou, Zetty (magistrada Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica)
Campo, Yara (magistrada Tribunal Electoral Panamá)
Carrillo, Yolima (magistrada Consejo Nacional Electoral Colombia)
Castañón, Álvaro (Servicio Electoral de Chile)
Castaños, Julio César (Presidente JCE República Dominicana)
Dalla Via, Alberto (vicepresidente Cámara Nacional Electoral Argentina)
Exeni, José Luís (vicepresidente Tribunal Supremo Electoral Bolivia)
García, Felipe (magistrado Consejo Nacional Electoral Colombia)
Gómez, Gloria Inés (magistrada Consejo Nacional Electoral Colombia)
Graciano, Rosario (Junta Central Electoral República Dominicana)
Jáquez, Román (presidente Tribunal Superior Electoral República Dominicana)
Lobo, Marcos Ramiro (magistrado Tribunal Supremo Electoral Honduras)
Madera, Román (magistrado Tribunal Superior Electoral República Dominicana)
Meléndez, Rubén (Tribunal Supremo Electoral El Salvador)
Mijangos, María Eugenia (Magistrada TSE Guatemala)
Novoa, Armando (magistrado Consejo Nacional Electoral Colombia)
Núñez, Leopoldo (Tribunal Calificador de Elecciones Chile)
Olmedo, Francisco Javier (Tribunal Superior Electoral Paraguay)
Penco, Wilfredo (Corte Electoral Uruguay)
Pérez, Juan Carlos (Tribunal Electoral Panamá)
Piñeyrúa, Ana Lía (magistrada Corte Electoral Uruguay)
Rivera, Emiliano (magistrado Consejo Nacional Electoral Colombia)
Rodríguez, Erik (Tribunal Electoral Panamá)
Rodríguez, Julio César (Tribunal Electoral Panamá)
Saladín, Roberto (JCE República Dominicana)
Santamaría, Patricio (presidente Servicio Electoral Chile – jefe de misión)
Sefari, Youssef (Registraduría Nacional del Estado Civil Colombia)
Torales, Edgar (Tribunal Superior Electoral Paraguay)
Wapenka, María Elena (magistrada Tribunal Superior Electoral Paraguay - UNIORE)

Obando, Tasheena (Oficial de programas CAPEL / IIDH)
Thompson, Joseph (Director IIDH)
Vincenzi, Sofía (Oficial de programas CAPEL / IIDH)

Romero Aranibar, Isabel (Responsable administrativa PAAT – México)
Romero Ballivián, Salvador (Secretario ejecutivo PAAT – México, secretario técnico de la misión UNIORE, autor y responsable del Informe de UNIORE)

Anexo 2 Sesiones de trabajo y reuniones

Instituto Nacional Electoral

Consejeros

Córdova, Lorenzo. Consejero presidente
Andrade, Enrique. Consejero
Baños, Marco Antonio. Consejero

Funcionarios

Cardiel, Roberto. Director ejecutivo de Capacitación electoral y educación ciudadana
Carrillo, Manuel. Coordinador de Asuntos Internacionales
Ferrer, Carlos. Director de la Unidad de lo contencioso electoral
Patiño, Miguel Ángel. Director de la Unidad de vinculación con OPLE
Navarro, Carlos. Director de Estudios y política Internacional

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Magistrados de Sala Superior

Otálora, Janine. Presidenta
De la Mata, Felipe. Magistrado
Soto, Mónica. Magistrada
Vargas, José Luís. Magistrado

Funcionarios

Guevara, Alberto. Coordinador de relaciones con Organismos internacionales
Maitret, Julio César. Jefe de la unidad de Secretaría general
Pale, Gustavo. Director general de estadísticas
Rodríguez, Fernanda. Jefa de Unidad de Asuntos Internacionales
Sánchez Barreiro, Cecilia. Secretaria General de Acuerdos

Magistrados de Salas Especializadas

Maitret, Armando. Magistrado presidente de la Sala Regional de Ciudad de México
Villafuerte, Gabriela. Magistrada presidenta de la Sala Regional Especializada
Carreón, María del Carmen. Magistrada de la Sala Regional Especializada
Hernández, Carlos. Magistrado de la Sala Regional Especializada
Romero, Héctor. Magistrado de la Sala Regional de Ciudad de México
Silva, María. Magistrada de la Sala Regional de Ciudad de México

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

Héctor Díaz Santana, Fiscal especializado

Instituto Electoral de Ciudad de México (IECM)

Velázquez, Mario. Consejero presidente
Alarcón, Myriam. Consejera
Beltrán, Yuri. Consejero
Cruz, Carolina. Consejera
Huesca, Mauricio. Consejero
Valle, Bernardo. Consejero
Williams, Gabriela. Consejera

Instituto Electoral del estado de Querétaro (IEEQ)

Espíndola, Luís. Consejero
Morales, Gema. Consejera

Investigadores

Loza, Nicolás. Investigador FLACSO
Méndez de Hoyos, Irma. Investigadora FLACSO
Villafranco, Citlali. Investigadora UACM