

Resumen ejecutivo del Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) sobre el proceso electoral mexicano de 2018

Presencia y misiones de la Unión Interamericana de Organismos Electorales en la elección mexicana 2018

La Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) es la entidad no gubernamental que reúne a todos los organismos electorales de América. Fue fundada en 1991. 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) desempeña la 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, se establecieron las condiciones para que UNIORE organice una Misión de acompañamiento del proceso electoral federal conservando 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.

En este sentido, se diseñó una agenda en cinco etapas: dos misiones de avanzada, una en mayo y otra en junio de 2018; la observación de la jornada electoral (junio - julio); una cuarta para la presentar las conclusiones preliminares (julio) y la última para dar seguimiento a la labor jurisdiccional de la calificación de las elecciones (agosto). El objetivo fue analizar desde una perspectiva comparada 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.

El resumen ejecutivo presenta de manera esquemática y condensada diez conclusiones preliminares de la Misión electoral de UNIORE coordinada por CAPEL / IIDH.

Diez conclusiones preliminares

1. La mayor jornada electoral de la historia

México ha decidido concentrar el calendario electoral en una gran jornada cada tres años, coincidente con las elecciones federales, con el propósito de evitar la desgastante dispersión de esfuerzos económicos e institucionales, así como un permanente ambiente de campaña que entrababa la gestión gubernamental.

En 2018, México renueva el poder federal, tanto en la rama ejecutiva (elección presidencial, la que acapara la atención) como legislativa (Cámaras de senadores y de diputados). Esa elección cubre el conjunto del país y se celebra de manera concurrente con comicios locales en 30 estados. Destacan los de 9 gubernaturas, entre ellas, tres de las cuatro más pobladas. Adicionalmente se eligen congresos estatales, presidencias de ayuntamiento, alcaldías y una variada gama de cargos locales. Nunca se habían elegido tantos cargos de manera simultánea.

2. Una jornada electoral en un contexto sociopolítico de claroscuros

La elección llega en un momento difícil. Persiste el desencanto ciudadano con los resultados de la democracia y con los frutos de un limitado crecimiento económico, la desconfianza con los actores políticos, el escepticismo con las instituciones y el temor ante la inseguridad. Ese contexto tiene como un ingrediente suplementario la violencia, que ya ha penetrado en el campo electoral, como ilustran los asesinatos de casi cincuenta candidatos (en total más de cien líderes políticos) durante la campaña, focalizados en la competencia local, en ambientes rurales, periféricos con respecto a los centros de poder.

Las dificultades del cuadro general se contrabalancean con una institucionalidad electoral sólida y experimentada. Ella conserva su estructura cuatripartita: administrativa – jurisdiccional; nacional – local. Las relaciones entre estos componentes definen un modelo complejo. La arquitectura se completa con la fiscalía electoral penal (FEPADE).

3. La puesta a prueba de la reforma electoral de 2014 en el filtro de la presidencial

La elección de 2018 pone a prueba a la institucionalidad electoral en el manejo de la reforma electoral de 2014, ensayada en una dimensión más pequeña y de menor impacto político en los comicios intermedios de 2015.

Todos sus componentes pasan a revisión, en especial:

- el esquema nacionalizado que supuso la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) en reemplazo del Instituto Federal Electoral (IFE), acompañado de un achicamiento del papel de los institutos locales (OPLE, iniciales de Organismo Público Local);
- la articulación y coordinación entre el nivel federal y el local, en especial en el componente administrativo;
- la fiscalización y vigilancia del financiamiento de la política;
- el afianzamiento del modelo de comunicación con acceso gratuito a los medios audiovisuales de comunicación;
- el balance y equilibrio entre los componentes administrativo y jurisdiccional.

4. Progresivo engranaje nacional y local en el campo administrativo

La preparación del proceso electoral de 2018 mostró un ensamblaje más armonioso y flexible, con menos resquemores recíprocos entre el INE y los institutos electorales locales que en la prueba inaugural de 2015, cuando se hallaba muy cercano el recorte de competencias de los OPLE. Sin embargo, permanece la expectativa de los institutos locales de recuperar un papel más protagónico y ampliar su autonomía en la toma de decisiones, en tanto que el INE privilegia, por ahora, una línea de centralización, ilustrada en el uso de las facultades de asunción y atracción de facultades de los órganos locales.

Existe una sensación de que el equilibrio institucional INE – OPLE definido por la reforma es precario, incluso provisional, por lo tanto, sujeto a una probable, amplia y fuerte reforma - cuyo sentido es objeto de controversias-. Esa perspectiva genera incertidumbre institucional y complica el trabajo con perspectivas de largo plazo.

5. El financiamiento público más generoso, con una fiscalización de recursos de campaña técnicamente sofisticada pero probablemente insuficiente

Con el propósito de crear condiciones de equidad en la competencia, México ha establecido el financiamiento público a los partidos más generoso del mundo (más de 660 millones de dólares presupuestados en 2018 entre el nivel federal y local, para el funcionamiento ordinario y los gastos de campaña). Lo acompaña con un sistema de fiscalización que, igualmente, no tiene equivalentes en el mundo. En efecto, la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campaña implica un exigente despliegue técnico para los candidatos y partidos, obligados a reportes en línea casi instantáneos de sus gastos. Resulta asimismo exigente para el INE, obligado a un control de los informes de todos los candidatos, completado con un trabajo adicional de verificación en terreno y de inteligencia financiera, que debe concluirse pronto pues, bajo ciertos supuestos, el rebase del tope de campaña, conlleva la anulación de la elección.

Pese a la sofisticación del proceso de verificación, existe el consenso que circulan en campaña gastos no declarados de origen turbio: crimen organizado; desvío de fondos públicos, en especial locales; empresariales, aunque hay discrepancias en torno al volumen de ese excedente.

6. La consolidación del modelo de comunicación orientado a la equidad de la competencia

El modelo de comunicación mexicano complementa el esquema del financiamiento como el segundo pilar de la equidad en la competencia. Tampoco tiene equivalentes a nivel mundial por el acceso gratuito de las candidaturas a todos los medios de comunicación, públicos o privados, durante toda la campaña y con una presencia permanente. El INE ha difundido de manera monopólica más de 40 millones de spots de candidatos en todo el sistema de radio y televisión del país, con un sistema de alta sofisticación tecnológica. Los actores políticos y otros respetan la prohibición de contratación de pauta publicitaria de manera privada frente a una posición firme de las instituciones electorales.

De manera adicional, el INE y los institutos locales llevaron a cabo los debates en todos los niveles, con formatos que se consideraron mejores que los precedentes, y que marcaron tiempos fuertes en la campaña y de alto interés para los candidatos. Numerosos medios privados retransmitieron los debates. También conviene destacar que los medios tendieron

a ofrecer coberturas equilibradas en tiempo a las campañas presidenciales, sin que existiera una obligación legal específica.

7. La compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional

Una fortaleza histórica del modelo mexicano fue el entendimiento entre la institución administrativa y la jurisdiccional, no siempre fácil de conseguir en los países con esquemas divididos. La relación ha fisurado entre decisiones polémicas y contrapuestas de los organismos electorales, y sobre todo por contradicciones públicas en los máximos niveles, si bien la cooperación en las instancias presidenciales del INE y del TEPJF reencausó la relación de manera saludable para el proceso.

Sin embargo, más allá de los casos puntuales que generaron controversias, permanecen tensiones latentes vinculadas con dos cuestiones de fondo irresueltas y que son objeto de visiones distintas, incluso opuestas: ¿cuál es el papel y el límite de cada institución y cuál es la naturaleza de su articulación?

8. Un modelo jurisdiccional proclive a generar impugnaciones, pero con una menor litigiosidad en el proceso de 2018

Entre el diseño de la normatividad, la posición garantista asumida por los tribunales y la estrategia de los actores políticos, se ha vuelto habitual en los procesos electorales que casi todas las decisiones se impugnen y terminen en los tribunales electorales, sean locales o federales. Solo la solidez técnica de los tribunales ha permitido que las causas sean definidas dentro de los cortos plazos del proceso y la carga procesal se mantenga sin rezagos.

En una línea histórica, es observable un incremento exponencial de casos. No obstante, el proceso electoral de 2018 mostró una litigiosidad menor que la prevista o temida, constatada también por la FEPADE y la sala especializada en los asuntos de campaña mediática. El descenso de la pugnacidad pareciera tributario de la convergencia de factores coyunturales: la ausencia de comicios internos partidarios para designar a los candidatos, la actitud cautelosa de los gobiernos locales con el manejo de sus programas sociales, y la estabilidad de las encuestas en la elección central (presidencial).

9. Un censo electoral sólido e incluyente

El listado nominal de electores de México es el más grande de la América Latina castellanohablante y el tercero de América, con casi 90 millones de inscritos y un aumento de casi 10 millones con respecto a 2012. Esas cifras implican que alrededor del 98% de la población en edad de votar que vive en México está registrada: un porcentaje muy elevado que manifiesta la ambición incluyente de la institucionalidad electoral. Se ha afinado el consenso alrededor de la confiabilidad de la credencial de elector, con una contundente disminución de las observaciones de los partidos: de alrededor de siete millones en 2006 a unas centenas en 2018.

Queda pendiente encarar un esfuerzo importante para extender el registro en el exterior, donde apenas hay cerca de 181.000 inscritos frente a un potencial de millones.

10. Un ambiente participativo

Las tasas de participación de México se sitúan por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, la jornada de la elección de 2018 se encamina en un ambiente participativo, como indicó el rebase de la previsión de trámites para la obtención de la credencial de elector a principios de año y la actitud anuente de la ciudadanía para asumir la función de integrante de casilla. Durante el proceso se capacitó un número récord de ciudadanos, revirtiendo la tendencia previa de una escasa voluntad del electorado de cumplir con esa tarea. Se añade que la concurrencia de elecciones federales y locales genera una dinámica de interés reforzado pues incrementa la sensación del valor agregado del sufragio.

En esas condiciones, la expectativa es que la elección de 2018 sea la más participativa del siglo XXI, con potencial de generar bases más sólidas para la confianza ciudadana en sus procesos y autoridades electorales y, más allá, para la legitimidad de las nuevas autoridades.