

# Hacia un balance del sistema nacional de elecciones. A dos años de la reforma 2014\*

## *Towards a balance of the national electoral system. Two years after the 2014 reform*

Lorenzo Córdova Vianello\*\*

### SUMARIO

1. Introducción/ 2. Propósitos del nuevo modelo democrático en México/ 3. 2015: Resultados y aprendizajes. La primera prueba del sistema nacional de elecciones/ 4. El INE en las elecciones locales de 2016/ 4.1. El trabajo organizativo/ 4.2. La inédita elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México/ 4.3. Impacto en la estandarización de los comicios locales en 2016/ 4.4. Sobre el blindaje de los OPL/ 4.5. El ascenso de la política local al debate democrático nacional/ 4.6. Primeros efectos de la fiscalización nacionalizada/ 4.7. El rol del INE como institución de garantía/ 4.8. Los PREP y la confianza en los resultados preliminares/ 4.9. El efecto del voto en 2016/ 5. Elementos para un balance cuantitativo y cualitativo del trabajo realizado por el INE en 2015 y 2016/ 5.1 Tareas cuantitativas derivadas de la reforma/ 5.2. Aspectos cualitativos de la estandarización.

### RESUMEN

A raíz de la reforma constitucional de 2014, es necesario realizar un análisis de las dos elecciones que le continuaron. Se sintetizan los principales propósitos de la reforma constitucional y legal de 2014. El texto realiza un recuento de lo que significó la organización del proceso electoral 2014-2015, el cual ha sido el mayor desafío que ha enfrentado la democracia en México. Plantea las tareas organizativas realizadas por el INE en 2016 para que las

elecciones locales de 14 entidades se realizaran con los mismos estándares técnicos. Finalmente se dimensiona, en el ámbito cuantitativo, el trabajo realizado por el INE en dos años, así como los aspectos en los que claramente han cambiado las condiciones para organizar la competencia electoral en México.

### PALABRAS CLAVE

Elecciones, democracia, organización electoral

### ABSTRACT

Following the constitutional reform of 2014, it is necessary to make an analysis of the two elections that continued. The main purposes of the 2014 constitutional and legal reform are summarized. The

text recounts what the organization of the 2014-2015 electoral process means, which has been the greatest challenge facing democracy in Mexico. It proposes the organizational tasks carried out by INE in 2016

\* Texto preparado para la conferencia impartida en el IV Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip) el 4 de agosto de 2016, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Se publica con la autorización de autor. Recibido el 5 de marzo de 2017. Aceptado el 29 de abril de 2017.

\*\*Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE)

for the local elections of 14 entities to be done with the technical standards. Finally, the work done by INE in the years is measured in the quantitative area, and also the aspects in which the conditions for the

organization of electoral competition in Mexico have clearly changed.

#### KEYWORDS

Elections, democracy, electoral organization

## Introducción

Todos los modelos electorales deben evaluarse a la luz de sus propósitos y de los resultados generados. Es por ello que al término del segundo año de operación del sistema nacional de elecciones que confeccionó la reforma constitucional y legal de 2014, es conveniente hacer un alto en el camino y revisar qué es lo que se ha cumplido y qué efectos ha tenido la instrumentación de las nuevas reglas del juego democrático de nuestro país. Ese es el propósito de este texto.

Se trata de rendir cuentas después de haber celebrado dos procesos electorales, 2014-2015 (elecciones federales y locales concurrentes) y 2015-2016 (exclusivamente comicios locales) en los que el INE ha participado en diferentes modalidades, ya sea mediante la instalación de casillas, la emisión de lineamientos, la designación de funcionarios e incluso la asunción parcial y total de elecciones locales. Ciertamente, aún es pronto para tener reflexiones concluyentes sobre el nuevo modelo; sin embargo, ya existe suficiente evidencia empírica para analizar si el novedoso circuito de colaboración entre una institución nacional rectora y 32 organismos locales está elevando la calidad de la democracia mexicana a partir de una mayor imparcialidad de los OPLE y de mayor equidad en la competencia por el poder político en todos los niveles en disputa.

Para contribuir al balance preliminar, este artículo se ha estructurado en cuatro apartados. En el primero se sintetizan los principales propósitos de la reforma constitucional y legal de 2014. En el segundo, se hace un recuento muy compacto de lo que significó la organización del proceso electoral 2014-2015, que desde cualquier punto de vista ha sido el mayor desafío que ha enfrentado la democracia en México, tanto por la complejidad técnica como por el contexto político en que se organizó. En el tercero se plantean las tareas organizativas realizadas por el INE en 2016 para que las elecciones locales de catorce entidades se realicen con los mismos estándares técnicos, el cambio de enfoque en la relación del INE con los OPLE y algunas consideraciones derivadas de la participación ciudadana en las urnas. Finalmente, en el último apartado se presenta un conjunto de datos que podrían ayudar a dimensionar el trabajo cuantitativo realizado por el INE en dos años, así como los aspectos en los que claramente han cambiado las condiciones para organizar la competencia electoral en nuestro país. Por supuesto que el análisis es preliminar, ya que el ciclo de evaluación de esta reforma solo podrá cerrarse después de los comicios de 2018. Para decirlo puntualmente, si se quiere valorar el impacto del sistema nacional de elecciones en la renovación de los poderes públicos en todos los niveles de elección, desde la presidencia de la república hasta los municipios de cualquier entidad de las 32 en que se divide nuestra nación, será necesario esperar hasta 2018. Pero mientras tanto, un balance preliminar como el que se ofrece en este artículo, puede mostrar datos útiles para reflexionar sobre los avances logrados con el sistema nacional de elecciones en la competencia democrática por el poder a través de las urnas.

## Propósitos del nuevo modelo democrático en México

Después de 20 años de sucesivas reformas legislativas que venían consolidando un modelo electoral federalizado, en 2014 se logró un gran consenso político para diseñar un nuevo sistema electoral. Se trató de un consenso para reorientar las instituciones del sistema electoral mexicano para favorecer que la competencia por el poder político fuera más equitativa en todos los ámbitos geoelectorales del territorio nacional. Fue una reforma que esencialmente tuvo tres propósitos: 1) estandarizar las condiciones de la organización electoral en todo el territorio nacional; 2) fortalecer la imparcialidad de las autoridades electorales en la competencia por el poder político en las entidades federativas; y 3) consolidar a las elecciones como un ancla de la estabilidad política y fuente de gobernabilidad en todo el territorio nacional, como lo ha sido en los últimos veinte años la recreación electoral a nivel federal.

La reforma constitucional y legal de 2014 concibió el andamiaje de un sistema nacional de elecciones que transformó la estructura de la administración electoral de todo el país, no solo a nivel nacional, sino también en las entidades. Se trata de la reforma legislativa más profunda desde 1990, que ha modificado las reglas del juego democrático para darle mayor transparencia y equidad a la competencia electoral a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Esta reforma está edificando un renovado sistema electoral nacional orientado a subsanar la heterogeneidad que propiciaron dos décadas de competencia electoral federal con reglas e instituciones modeladas en función de la vitalidad del pluralismo y de los resortes políticos de cada entidad.

El nuevo modelo de la democracia mexicana transformó el Instituto Nacional Electoral (INE) en una autoridad nacional con el propósito de que no solo se encargue de las elecciones federales (con toda la experiencia acumulada por el otrora IFE a lo largo de 20 años), sino que regule e incida, o incluso asuma, la organización de los comicios que se desarrollan en todo el país.

Implícitamente, este modelo tiende a elevar la calidad de la democracia mexicana a través de tres ejes vertebradores:

1. El fortalecimiento del INE como entidad rectora del sistema electoral para estandarizar los procedimientos de la recreación de la democracia en los comicios locales y como institución de garantía para asegurar la paridad de género en la competencia democrática, garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero y facilitar el ejercicio de sus derechos fundamentales, en particular el del sufragio.
2. Ampliando los mecanismos de participación de los ciudadanos en la vida democrática, incorporando nuevas herramientas de democracia directa (como la consulta popular y la iniciativa ciudadana) y reglamentando las candidaturas de ciudadanos independientes, fuera de la órbita de los partidos políticos.
3. Estimulando la transparencia y la rendición de cuentas de quienes compiten por el poder político a través de las urnas, mediante un inédito sistema de fiscalización en línea que está propiciando un mayor cuidado administrativo y la profesionalización de los cuadros contables de partidos y candidatos. Claramente los tiempos de este modelo de fiscalización están concebidos para vincular la legitimidad del monto y origen de los recursos invertidos en la competencia con la validez del resultado, así como estandarizar los criterios de la fiscalización a

cargo del INE (que ahora es responsable de todas las campañas y precampañas que se desarrollen en México).

En perspectiva, la magnitud de los desafíos que ha enfrentado el INE en sus dos años de vida es propia del diseño de un nuevo sistema electoral. En ese sentido son similares a los que enfrentó el IFE durante su creación, pero en un contexto político distinto, caracterizado por el desgaste de los partidos y cierto desencanto con la vida democrática ante la falta de resultados, así como por una sociedad que padece graves problemas estructurales. Permítanme ejemplificar esto: en 1990 el principal desafío era darles credibilidad a las elecciones, universalizar el sufragio y eliminar la discrecionalidad de las autoridades electorales; para 1996, el reto de la autonomía era transformar una institución conformada por decisión gubernamental en una profesionalizada que garantizara la imparcialidad y equidad en la competencia democrática. En este periodo, como lo ha señalado José Woldenberg, ciertamente había muchas innovaciones en las normas y procedimientos electorales, pero esas innovaciones estaban acompañadas de una amplia dosis de esperanza. Ahora, en 2014, el diagnóstico que permeó el proceso legislativo de la reforma fue que la democracia mexicana había evolucionado asincrónicamente en la esfera nacional, en la que la independencia y la imparcialidad de las elecciones ha sido comprobada y reconocida internamente por los partidos políticos y por todos aquellos expertos internacionales que han acudido como visitantes extranjeros a observar nuestros comicios, y a otro ritmo en las entidades, en donde los partidos políticos nacionales estimaron que la calidad de los comicios no garantizaba su equidad e imparcialidad. De ahí, la necesidad de modificar el modelo federal y configurar un sistema nacional de elecciones que transmita hacia las entidades los procedimientos y normas que han garantizado elecciones libres y auténticas a nivel nacional.

Este diagnóstico conlleva la necesidad de fortalecer la autonomía de los llamados OPLE y de elevar la calidad de la democracia en todo el país, a través de una mayor equidad en la competencia y de fortalecer la imparcialidad en la organización de los comicios locales.

## **2015: Resultados y aprendizajes. La primera prueba del sistema nacional de elecciones**

La primera prueba del nuevo modelo de la democracia mexicana significó organizar la elección más compleja que haya vivido nuestro país en todo el periodo de la transición. Para tratar de explicar esta situación, en diversos espacios he señalado que las elecciones de 2015 han sido las más complejas, en primera instancia, por las dimensiones de su organización.

Tuvimos el listado nominal más grande de la historia, el cual llegó a 83.5 millones de potenciales electores, lo que significa que se trató de la lista nominal más depurada, de mayor cobertura y más confiable de todas las que hemos empleado en una elección legislativa (incluso más que la de 1991). Este número de electores potenciales detonó en cascada una serie de indicadores que determinaron las inéditas dimensiones de la elección de 2015: el número de casillas instaladas, de 148 648 (casi 6 mil más que en 2012); la cantidad de ciudadanos insaculados que por mandato de ley se amplió del 10 al 13 % del padrón electoral, lo que implicó pasar, de casi 8 millones de visitas a los domicilios de los ciudadanos insaculados en 2012, a cerca de 11 millones de hogares visitados en 2015 (lo que representó un incremento de 30 %).

Otro aspecto relevante para entender la complejidad es el número de elecciones concurrentes: 16 o 17 (si se incluye a Chiapas). La ley estableció que, cuando se realizaran elecciones concurrentes, el INE sería el responsable de instalar la totalidad de las casillas utilizando el modelo de *casilla única*, que desde hace más de diez años opera en el estado de Colima; esto se tradujo en que el número de funcionarios requeridos para operar las casillas ascendiera a 1.21 millones, frente a los 900 mil que se requirieron en 2012. Ello supuso un conjunto de complejidades operativas que tuvieron que resolverse por primera vez y mediante una muy sofisticada coordinación logística con los órganos electorales locales.

En segundo lugar, la complejidad de la elección también se derivó de las nuevas atribuciones que la reforma electoral de 2014 otorgó al INE. Por una parte, “heredó” del IFE la totalidad de las atribuciones que aquel detentaba con la única excepción de la resolución de los PES, y por otra, las exigencias del nuevo modelo democrático se tradujeron en más de 74 nuevas atribuciones para la naciente autoridad nacional.

Por ejemplo, entre las atribuciones que se tuvieron que instrumentar por parte del INE como autoridad nacional, en paralelo a la preparación del proceso electoral 2014-2015, están: designar a los consejeros que integrarían los órganos de decisión de los OPLE; la emisión de lineamientos y criterios para la celebración de encuestas electorales, conteos rápidos y PREP; las atribuciones especiales que permiten asumir o delegar total o parcialmente las funciones de organización de las elecciones locales; la instalación de casillas únicas en elecciones locales concurrentes; la fiscalización de todas las precampañas y campañas del país, y como desde 2007-2008 se hace, la administración única de los tiempos del Estado en la radio y la televisión para efectos electorales, entre otras.

En tercer lugar, el contexto social en que se desarrolló la primera elección del sistema nacional de elecciones estuvo enmarcado por una crispación social en diferentes regiones del país, y por la profundización de los graves problemas nacionales de desigualdad, pobreza y marginación que desde hace décadas se viven en nuestra nación. Estos problemas que afectan la percepción de los mexicanos sobre las instituciones y la democracia son transversales a la vida pública y naturalmente a la organización electoral en México. Aunque no abundaré en estos temas, únicamente recordaré que las cifras oficiales ubican que casi la mitad de los mexicanos (54 millones) se encuentran en una indignante pobreza; que, de acuerdo con datos de la OCDE, en los últimos años se incrementaron los niveles de desigualdad, y que el porcentaje de personas que reportan no tener suficiente dinero para comprar comida se incrementó del 31.9 al 38.3 %.<sup>1</sup> Estos aspectos estructurales se ratifican en los hallazgos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía*, que establecen que el 75 % de los mexicanos dice no conocer a alguien que lo pueda ayudar a defenderse ante una injusticia y que 66 % considera que la ley se respeta poco o nada.<sup>2</sup>

A lo anterior habría que agregar los aspectos coyunturales de inseguridad que se padecen en algunas zonas de México y la conflictividad social de otras regiones en las cuales, por primera vez en el México moderno, grupos sociales organizados de diverso tipo (magisteriales, de transportistas e incluso de productores cafetaleros) amenazaron con boicotear el desarrollo del proceso electoral si las autoridades no satisfacían diversas demandas específicas, de las cuales, por cierto, ninguna se vinculaba con temas electorales.

Afortunadamente, el venturoso diseño institucional de la democracia mexicana que desde la época del IFE involucra a amplios sectores de ciudadanos de cada región y en

---

1 Ver indicadores sociales de la ocde 2014. [www.oecd.org/social/societyataglance.htm](http://www.oecd.org/social/societyataglance.htm)

2 Ver INE/COLMEX. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. 2014.

todas las entidades, ha favorecido una enorme capacidad de adecuación de las tareas logísticas a las distintas circunstancias y coyunturas que surgen en cada proceso electoral, mismas que han contribuido a sortear con éxito todos los desafíos.

Este diseño institucional genera una enorme capacidad de adecuación en distintas circunstancias y coyunturas, y ha logrado sortear con éxito los desafíos de cada región, incluidos los derivados de la inseguridad. Este dato es relevante ya que la organización electoral implica una operación de campo muy extensa, algo similar a un censo de población, pero que se repite cada tres años. Además, debe reconocerse que la criminalidad nunca ha tenido como propósito boicotear las elecciones ni impedir la operación electoral. Dicho en otras palabras, la inseguridad no fue y no ha sido un obstáculo insalvable para el Instituto Nacional Electoral.

En tal sentido, me parece que los resultados del proceso electoral 2014-2015 hablan por sí mismos sobre el impacto del sistema nacional de elecciones en las condiciones de la competencia democrática a nivel nacional y subnacional. En 2015 esta reforma contribuyó a: la alternancia como una posibilidad real de las reglas del juego democrático (opción que fue ejercida por los votantes en 1 de cada 3 distritos federales, y en 5 de 9 gubernaturas); a consolidar el pluralismo (ningún partido obtuvo el 30 % de la votación y 9 de 10 partidos contendientes superaron el umbral del 3 % que marca la ley para mantener el registro); cambiar la fuerza política mayoritaria en el congreso local de 5 entidades de las 16 en que se renovaron esas curules; la competitividad de las contiendas también se vio incentivada, dato que se acredita con el recuento del 61 % de los paquetes electorales; se hicieron recuentos totales en 20 distritos (mientras en 2009, que fue la pasada elección legislativa, se recontaron 19).

En términos de participación ciudadana, la votación en 2015 ascendió al 47.7 %, el mayor porcentaje de las últimas tres elecciones legislativas: en el 2003 tuvimos 41.68 %; en 2009, 44.61 % y, en esa ocasión, se tuvo el 47.72 %). En cuanto al porcentaje de votos nulos pareciera que el nuevo modelo electoral favorece que las y los ciudadanos canalicen sus preferencias por algún candidato en lugar de acudir a las urnas para anular su sufragio. De ahí que en 2015 se tuviera el porcentaje de voto nulo más pequeño respecto de las tres últimas contiendas federales (5.4 % en 2009, 4.9 % en 2012 y 4.7 % en 2015).

El impacto de las nuevas reglas del juego democrático en materia de equidad y transparencia, permitió que se fiscalizaran 24 mil 230 informes, que involucraron 12 mil 912 candidaturas tanto federales como locales y los resultados evidencian que la puesta en marcha del sistema de fiscalización favoreció un mayor control administrativo de los ingresos y egresos de los partidos políticos para evitar caer en los supuestos de nulidad que establece la Legipe (ningún candidato ganador rebasó los topes de gasto en 5 %). Esto explica que en 2015 únicamente 14 candidatos federales y 15 locales hayan rebasado los topes de gastos de campañas, lo cual, insisto, habla del ejercicio de contención y control administrativo que llevaron a cabo los partidos y candidatos, ante la sanción extrema que podría haberse aplicado y que es la nulidad.

## **El INE en las elecciones locales de 2016**

### **EL TRABAJO ORGANIZATIVO**

2016 ha sido un año de una intensidad electoral sin precedentes y es el primero en el que la participación del INE en los comicios locales se da sin la cobertura de elecciones federales. Para dar una idea de la intensidad electoral de los comicios de este año, conviene subrayar que, de las 12 gubernaturas en juego, en 5 de ellas nunca se había experimen-

tado la alternancia en el poder ejecutivo: Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

Para dimensionar el despliegue logístico que implicaron los comicios locales del 5 de junio de 2016, conviene señalar que se llevaron a cabo elecciones en 14 entidades en las que se disputaron 1819 cargos para los cuales compitieron 8522 candidatos. Los cargos que se disputaron fueron: 12 gubernaturas, 388 diputaciones locales (ambos principios), 966 ayuntamientos, 60 diputados constituyentes para la Ciudad de México y 393 presidencias de comunidad en Tlaxcala.

Para seleccionar a las personas que recibirían la votación, el INE insaculó a 5.9 millones de ciudadanas y ciudadanos, de los cuales se seleccionaron a los más de 476 mil funcionarios que integraron las 68 012 casillas que se instalaron, todas con el 100 % de los 4 funcionarios requeridos por la Legipe. De ahí que, en materia de capacitación, en 2016 tuvimos mejores resultados que en 2015, ya que la tasa de rechazo disminuyó 30 %.

Votaron alrededor de 18 millones de electores de los 37.3 millones inscritos en las listas nominales de las 14 entidades, lo cual significa un promedio de participación ciudadana de 51.77 % aunque, si consideramos exclusivamente las entidades con elecciones de gobernador, el promedio sube a 55.29 %.

En materia de fiscalización se tomaron decisiones extraordinarias para garantizar que los partidos cumplieran con sus obligaciones de registrar ingresos y egresos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), debido a que, al 6 de mayo, tan solo cuatro semanas previas a la jornada electoral, 67 % de los candidatos no habían registrado sus operaciones en dicho sistema, por lo que se determinó que la Unidad Técnica presentara al Consejo General un informe semanal de los avances en estos registros. Con ello, sin duda se elevó el contexto de exigencia de la sociedad hacia los partidos para que los candidatos registrados cumplieran con sus obligaciones. Este contexto explica que del 29 de mayo al 20 de junio (esto es 15 días después de concluida la jornada electoral) los contendientes, partidos y candidatos, registraron el 69 % de las 122 938 operaciones reportadas en el SIF. Dicho de otra manera, 7 de cada 10 operaciones reportadas en el Sistema se realizaron una semana antes de la jornada electoral y a menos de un mes de que se analizaran en el Consejo General del INE los informes y dictámenes consolidados de los comicios de 2016.

Así, conforme a los plazos establecidos en la legislación, el 14 de julio de ese año el Consejo General conoció los dictámenes e informes consolidados de los más de 10 mil informes de campaña de partidos y candidatos que participaron en los comicios del 5 de junio de 2016. Entre los datos que permiten dimensionar el esfuerzo titánico para transparentar los ingresos y gastos invertidos por todos los que aspiraron a un cargo de representación en estas contiendas locales, destaco los siguientes:

1. De los 8271 candidatos registrados, únicamente el 4.8 % (400 candidatos), no presentaron sus informes de gastos de campaña y 721 candidatos entregaron fuera de tiempo.
2. La principal fuente de financiamiento de las campañas de 2016 fueron los recursos públicos que el Estado mexicano otorga a los partidos y candidatos para la competencia electoral, ya que, de los 1512 millones de pesos ejercidos, el 86.4 % corresponde a las prerrogativas y únicamente el 13.6 % de ese monto total de egresos corresponde a recursos de particulares. Todos los sujetos regulados fueron sancionados por el INE por diversas infracciones a la ley y a la normatividad aplicable.

3. Las sanciones impuestas ascienden a 418.7 millones de pesos, y de estas, las correspondientes a gastos no reportados y registros extemporáneos representan el 52.3 % del total sancionado.
4. Por segundo año consecutivo, ningún candidato ganador con un margen de victoria de 5 % o menos rebasó el tope de gastos de campaña.

En 2016 comprobamos una vez más que las elecciones son posibles gracias, en primera instancia, al compromiso de la ciudadanía para integrar las casillas y contar los votos de sus vecinos. Este compromiso de la sociedad mexicana con la organización de la vida democrática va acompañado de un intenso trabajo de campo por parte del personal temporal y permanente del INE en cada uno de los 300 distritos en que está dividido el territorio de nuestro país para efectos electorales, cobertura que ha llevado al INE a ser la institución del Estado mexicano con mayor presencia territorial, ya que se recorre cada barrio y ranchería a lo largo y ancho de la nación, para el cumplimiento de sus responsabilidades cada vez que se organizan elecciones federales.

Claramente, los resultados organizativos de 2016 demuestran que no hubo focos rojos en esta elección y que esa expresión, aunque muy mediática, era una falacia de la narrativa de la opinión pública no aplicable a la realidad de procesos electorales que evolucionaron sin contratiempos, y menos aún de una jornada electoral que transcurrió en orden y conforme a la normatividad electoral. Al respecto, es necesario reconocer que, como siempre en cada proceso comicial, se tuvo una respetuosa colaboración con las instancias de seguridad federales y locales que contribuyó a ese contexto de normalidad electoral democrática que permite que la competencia por el poder político se recree en paz y que los ciudadanos salgan de sus casa para instalar las casillas, votar en ellas y posteriormente trasladar con seguridad los paquetes electorales con los votos y las actas que registran la voluntad de cada uno de los votantes para la distribución de los poderes públicos en sus entidades.

Los incidentes que se presentaron fueron mínimos en la instalación de casillas, gracias al compromiso de los capacitadores y supervisores electorales, así como a las decisiones de los consejos distritales que hicieron lo necesario para que todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal pudieran ejercer su derecho al sufragio. Un buen ejemplo en este sentido es la decisión que tomó un Consejo Distrital de Durango para reponer las boletas que fueron quemadas junto con el paquete electoral la noche anterior a la jornada electoral. La anécdota es la siguiente: ante la imposibilidad de instalar una casilla debido a un acto de vandalismo, el Consejo Distrital con los capacitadores-asistentes de ese distrito, conscientes de que nunca se ocupa el 100 % de las boletas en las casillas, decidieron tomar las boletas sobrantes que se incluyen para los representantes de los partidos políticos de todas las casillas del municipio. Así, acopiando 9 boletas de cada casilla e imprimiendo un listado nominal en papel bond ordinario, ya no en papel seguridad, montaron la casilla que no se iba a instalar.<sup>3</sup>

Esto explica que de los más de 68 mil paquetes electorales que debieron trasladarse a los consejos distritales, únicamente 6 paquetes electorales (dos en Chihuahua y 4 en Oaxaca) fueron objeto de actos delincuenciales en el traslado a los consejos distritales.

---

<sup>3</sup> Cabe precisar que en Tlaxcala fue necesario suspender la votación de manera definitiva en 10 casillas, todas de las que se denominan casillas especiales. El punto es que en el INE decidimos que, como parte de la estandarización, debían instalarse este tipo de casillas, pero resulta que en esa entidad no les gustan a ninguno de los partidos políticos las casillas especiales. La conflictividad fue tal que los funcionarios de casilla decidieron suspender de manera definitiva la votación a lo largo de la jornada.

Estos datos claramente contrastan con los presentados por el Latinobarómetro respecto del bajo nivel de aprecio que tiene la sociedad mexicana por su democracia y con los bajos niveles de confianza que se reportan en el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* en relación con las instituciones y los partidos políticos.

De acuerdo con el *Informe 1995-2015* del Latinobarómetro, la percepción de los mexicanos sobre su democracia es la más baja de toda la región: 19 % en México, frente al 37 % que es el promedio de la región de América Latina. Dato que es similar a los bajos niveles de confianza que, de acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, tienen los mexicanos por los partidos políticos (19 %) y por los diputados, ya que únicamente 17 % confía en ellos. Los datos anteriores son claramente contradictorios con la participación de los ciudadanos tanto en la organización electoral como en el desarrollo de la pasada jornada electoral del 5 de junio.

Dichos datos tal vez deberían llevarnos a plantear una paradoja de la democracia mexicana. Por un lado, los hechos y números de las elecciones de 2016 reflejan un compromiso de los ciudadanos con la organización electoral y notable respeto por la voluntad de sus vecinos, sintetizada en los paquetes electorales, el día de la elección; y por otro, en las mediciones de los humores públicos el aprecio por la vida democrática es evidentemente insuficiente.

Esto, desde mi perspectiva, sintetiza un altísimo nivel de responsabilidad de la sociedad mexicana sobre las herramientas que se utilizan para la renovación del poder político y que condensan la voluntad de los votantes para definir el rumbo de su entidad y comunidades.

Permítanme decirlo así: pareciera que las contradicciones sociales y económicas, así como las tensiones políticas que se agudizan durante las elecciones, entran en una pausa, para que la recreación de la democracia se cumpla y las instituciones electorales puedan cumplir con su trabajo de computar la voluntad de los ciudadanos para asignar los poderes públicos. Esta actitud, como se ve, es claramente contradictoria con la percepción registrada por el Latinobarómetro y el *Informe país*, y me parece que nos debe orillar a ser más agudos sobre la forma de interpretar la evolución de la democracia mexicana.

## **LA INÉDITA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En cuanto a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que fue la elección más grande de las 14 celebradas en 2016, conviene señalar que fue un proceso comicial inédito por el método de elección, por el tipo de representantes que se elegirían y por el tiempo en el cual se tuvo que organizar, ya que se llevó a cabo en tan solo 4 meses, cuando normalmente un proceso electoral se organiza entre 8 y 9 meses.

En esta contienda, en la que no se votaría por poderes públicos ni autoridades, se instalaron 12 788 casillas (solamente no se instaló una casilla de las aprobadas) para que 7.4 millones de electores potenciales incluidos en la lista nominal pudieran elegir a las personas que tendrían la responsabilidad de redactar la Constitución de la Ciudad de México.

Participaron más de 85 mil representantes de partidos y candidatos en las mesas directivas de casilla y votaron más de 2 millones de capitalinos que representan el 28.67 % de la lista nominal, cifra que representa la votación más alta de una jornada electoral donde no se eligen autoridades, pese a la escasa cobertura mediática que tuvo esta elección para elegir a los 60 diputados constituyentes.

El tema de la cobertura mediática que se le dio a esta elección, no obstante que es completamente atípico con el comportamiento de la radio y la televisión en el resto de los comicios celebrados desde que se instauró el modelo de comunicación política

en 2009, requiere que nos detengamos brevemente en ello para subrayar cómo, pese a la falta de difusión, los ciudadanos salieron a opinar sobre las personas que querían que participaran en la redacción de ese documento fundacional para definir la futura interacción entre ciudadanos y autoridades, las características de las instituciones de gobierno y las bases de la relación entre los mismos ciudadanos.

En la estrategia mediática que diseñó el Instituto Nacional Electoral estaba programada una intensa campaña en radio y televisión para difundir la importancia, tipo y mecanismos de la elección constituyente. En el plan se encontraba difundir que: 1) habría elecciones el 5 de junio; 2) qué tipo de elección se realizaría; 3) cómo se votaría ya que, como se sabe, se trató de una boleta atípica respecto de las que ordinariamente se utilizan para elegir poderes públicos. El problema es que la organización de esta elección fue impugnada ante el Tribunal Electoral, y luego de dejarnos un par de semanas al aire (en donde pusieron al INE a contrapuntarse mediáticamente con la visita del Papa), una resolución del Tribunal Electoral sacó del aire los promocionales del INE.

Es decir, no tuvimos acceso a la radio y a la televisión hasta que arrancaron las campañas electorales y luego, durante las campañas, como lo revela el monitoreo en los espacios noticiosos en radio y televisión que realiza el INE conjuntamente con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, las elecciones del constituyente de la Ciudad de México prácticamente no estuvieron irradiadas en los espacios noticiosos de televisión.

Para decirlo sin medias tintas: está acreditado que estas elecciones no contaron con la difusión necesaria en los medios de comunicación. Esto no es un dicho, es un dato. Pongamos las cifras: el promedio, durante 43 días de campañas electorales de cobertura en todos los espacios noticiosos y del conjunto de espacios noticiosos de Televisa y de TV Azteca por partido político, fue de media hora. Es decir, la totalidad de cobertura noticiosa en todos los noticieros—no estoy hablando de uno, sino de todos los noticieros de Televisa durante 43 días—, fue de 41.53 minutos. En TV Azteca fue de 33.25 minutos, lo cual significa que, en 8 noticieros, durante 43 días se dedicaron 33 minutos a cubrir la Asamblea por partido, en promedio.

Pero las cifras son más preocupantes si se desagregan. ¿Cuántas menciones hicieron los noticieros del grupo Televisa a partidos políticos y candidatos independientes durante estos 43 días? 84 menciones. TV Azteca tuvo más: 170.

Todas las valoraciones en este monitoreo se distinguen como neutras, positivas o negativas. De las que tuvieron algún tipo de valoración, 20 en el caso de Televisa, fueron todas negativas; de las 157 que tuvieron algún tipo de valoración en TV Azteca, también todas fueron negativas.

Sobre la elección constituyente, concluyo destacando que la de la Ciudad de México será la primera Asamblea Constituyente con paridad de género de nuestra historia (51.66 % hombres-48.33 % mujeres) gracias a los criterios adoptados por esta autoridad electoral.

## **IMPACTO EN LA ESTANDARIZACIÓN DE LOS COMICIOS LOCALES EN 2016**

La estandarización de las elecciones, que es uno de los propósitos centrales de la reforma de 2014, mejora con cada proceso electoral. Claramente, las inéditas características del sistema nacional de elecciones requieren de un proceso de maduración fundamentado en la práctica.

Reconozcamos: nadie sabía a ciencia cierta cómo había que interpretar la reforma 2014, por lo que inevitablemente su instrumentación tenía que pasar por un proceso de aprendizaje. Así, mientras en 2015 se avanzó en la estandarización en las casillas y

el método de designación de las autoridades de los OPLE, en 2016 se avanzó en la homologación normativa (se emitieron 308 acuerdos), la toma de decisiones de los OPLE y el blindaje de estos frente a las presiones económicas, sociales y políticas locales.

De ahí que el enfoque utilizado por el INE en 2015 en su relación con los OPLE, que denominamos en un primer momento como “acompañamiento de frontera” y tuvo el propósito de delimitar las responsabilidades de cada institución en los comicios locales, en 2016 lo tuvimos que sustituir por otro tipo de aproximación a las elecciones locales que podríamos denominar “de imparcialidad endógena”, ante la necesidad de meternos a fondo en las decisiones de los OPLE. Esta inmersión en el funcionamiento de los institutos electorales locales podría decirse que se efectuó en tres dimensiones.

1. Robusteciendo el marco normativo de sus institutos para regular desde la esfera de competencia del INE el marco de actuación de las autoridades en las elecciones locales.
2. Haciendo un acompañamiento de dichos organismos para blindarlos de las presiones políticas, económicas y sociales locales, y
3. Aprovechando ese acompañamiento para, lo digo sin medias tintas, supervisar su desempeño a lo largo de todo el proceso comicial para tomar, si fuera el caso, oportunamente las medidas correctivas necesarias.

Así, aunque el primer ciclo de evaluación de la reforma 2014 concluirá con las elecciones de 2018 en un primer balance de la instrumentación del mandato constitucional, debemos reconocer que en 2015 la estandarización electoral se acotó al contacto de los ciudadanos con las casillas el día de la elección, y que en 2016 los ámbitos de estandarización se ampliaron a la toma de decisiones de los OPLE para incidir en la imparcialidad en las condiciones de las contiendas, a evitar que el acceso al financiamiento para la instalación de casillas distorsionara la logística electoral y a fortalecer la autonomía de los OPLE frente a los poderes económicos, políticos y sociales locales.

Visto en perspectiva, estos avances demuestran que la estandarización de las condiciones de las contiendas en 2016 ya cubre: la geografía electoral (esto es la distribución de la población para garantizar igualdad en el valor del sufragio); la insaculación, capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas de casilla para asegurar la imparcialidad y las mismas *competencias* de quienes reciben y cuentan los votos; las decisiones relevantes de los OPLE que influyen en sus funcionamiento interno (como la designación de funcionarios); la instalación de las casillas conforme la aprobación de los consejos distritales con base en los criterios definidos por el INE, y la realización de los sistemas de seguimiento de la jornada y de los programas de resultados electorales preliminares.

Además de ello, el INE realiza de manera centralizada la actualización del padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar; el pautado para la propaganda política que transcurre en radio y televisión; la integración de los listados de votantes en el extranjero; la fiscalización de los ingresos y egresos que partidos y candidatos invierten en las precampañas y campañas.

En esta misma lógica incremental, la experiencia de 2016 permite anticipar que la estandarización avanzará en 2017 hacia la reglamentación de los actos posteriores a la conclusión de la jornada electoral, con la finalidad de consolidar el funcionamiento de los PREP y para instruir que sea obligatorio realizar conteos rápidos en todas las elecciones locales en donde se elija al poder ejecutivo estatal.

Con ello se dará un paso muy importante para que la instrumentación del mandato constitucional de estandarizar las condiciones en las que se celebran las elecciones en todo el territorio nacional, abarque la totalidad de las etapas de los procesos electorales: desde la insaculación, capacitación de funcionarios de MDC (mesa directiva de casillas) e instalación de casillas, pasando por las decisiones de los OPLE, el cómputo de las casillas, la emisión de los resultados preliminares y concluya en la difusión de las tendencias de la votación con base en conteos rápidos.

#### **SOBRE EL BLINDAJE DE LOS OPLE**

Probablemente la de 2014 ha sido la más cuestionada de las reformas electorales de los últimos 20 años. A pesar de que se aprobó con un altísimo consenso político en el Congreso de la Unión, unos decían que se quedó a la mitad, otros que había sido una moneda de cambio, y muy pocos creían que el sistema nacional de elecciones pudiera mejorar las condiciones de la competencia por el poder político en el país.

En dos años de instrumentación, como mostraré más adelante con datos concretos, se ha comprobado que el sistema nacional de elecciones sí ha contribuido a la equidad y competitividad de la democracia a nivel subnacional. Aparentemente los comicios de 2012 no justificaban una reforma que fuera más allá de un ajuste profundo tal vez al modelo de fiscalización, pero los partidos y los actores políticos consensuaron una reforma de gran calado. Se trató de un cambio constitucional y legal que transformó el sistema electoral mexicano y estableció el andamiaje institucional de un complejo y entreverado sistema electoral de carácter nacional que debería estandarizar las condiciones de la competencia democrática en todo el territorio nacional. Esta característica del nuevo sistema electoral mexicano tal vez fue la que mayor controversia provocó entre especialistas y autoridades electorales.

A dos años de aprobada la reforma, la compleja distribución entreverada de competencias entre el INE y los OPLE que tuvo el propósito de que el Consejo General interviniera oportunamente para reencauzar la imparcialidad en los comicios locales, hoy podemos afirmar que fue una respuesta del Congreso de la Unión a las amenazas a la autonomía e independencia que padecen los institutos locales en el ejercicio de sus funciones.

En este lapso, dicha atribución nos ha dado muestras de que, si bien la generalización no es válida, sí existían fundamentos suficientes para diseñar un nuevo modelo, y se ha podido atestiguar que las amenazas a la autonomía e independencia ciertamente existían, pero que no se conocían en la esfera nacional debido a las características del modelo federalizado de elecciones, que no contaba con espacios institucionales que favorecieran la difusión de estos factores en el ámbito nacional.

Para clarificar esta situación conviene plantear aquí algunos datos:

1. En general, producto de la reforma, los Organismos Públicos Locales Electorales están operando con una precariedad presupuestal que ha llevado a la intervención del INE en dos sentidos: uno, para que los gobiernos estatales ministren los recursos presupuestales aprobados para que los OPLE cumplan con sus labores constitucionales, y dos, convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en el presupuesto anual del INE se incluyan los recursos necesarios para la capacitación e instalación de casillas en las elecciones locales.
2. Se ha podido observar la existencia de estructuras ejecutivas que en ocasiones dependen no de la línea de mando, es decir, de los consejos generales designa-

dos por el INE, sino eventualmente de actores externos, como identificamos en el caso de Durango.

3. Se detectaron muchos casos en que, tanto por ciertos usos y costumbres como por ciertas prácticas institucionales, se llegaba al extremo de que las estructuras desconcentradas de los OPLE (por ejemplo los consejos distritales o municipales) acababan siendo producto de acuerdos políticos que sin fundamento legal se establecían con las estructuras de poder o con los partidos que gobernaban en los distintos municipios.

### **EL ASCENSO DE LA POLÍTICA LOCAL AL DEBATE DEMOCRÁTICO NACIONAL**

Me parece que una consecuencia no prevista de la estructuración del sistema nacional de elecciones es que favorece que las prácticas y conflictos políticos locales se proyecten a escala nacional. Esta es una de las implicaciones que, si bien fueron advertidas por algunos analistas, han colocado al propio Consejo General y a las sesiones de este en una dimensión de análisis, debate y resolución de asuntos estrictamente locales (estatales, distritales e incluso municipales) que era impensable hasta 2012, en la etapa del Instituto Federal Electoral.

Es decir, los temas de la política local entre autoridades administrativas que antes se procesaban exclusivamente en el ámbito estatal, hoy adquieren una dimensión inevitablemente nacional a través de las discusiones en la mesa del Consejo General y de la creciente cobertura mediática que, desde la reforma 2007-2008, adquirieron las decisiones de este órgano de dirección, primero del IFE y ahora del INE.

Esta proyección nacionalizada contribuye al escrutinio público de los partidos y de las condiciones en las que se celebran las elecciones, a generar una competencia democrática en las entidades mucho más vigilada que antes, y favorece una mayor difusión de los términos en los que transcurre la competencia por el poder político en los estados.

### **PRIMEROS EFECTOS DE LA FISCALIZACIÓN NACIONALIZADA**

Conforme a los plazos establecidos en la legislación, el 14 de julio de 2016 el Consejo General del INE conoció los dictámenes e informes consolidados de los informes de campaña de los 8271 candidatos que compitieron el 5 de junio de este año. Esta es la primera ocasión en la que todas las operaciones reportadas por los partidos políticos y candidatos que se consideraron en los informes de campaña fueron ingresadas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF). En 2015, ante la novedad del sistema, fue necesario aceptar que un importante volumen de operaciones no se capturara en el sistema; en 2016, en cambio, se corrigió esta situación y únicamente se reconocieron las operaciones que los partidos capturaron en el SIF, y en los dictámenes de fiscalización se sancionó a partidos y candidatos por gastos no reportados y detectados por el INE mediante las auditorías *in situ*, por un monto de 113.7 millones de pesos.

Uno de los efectos que ha provocado el nuevo modelo de fiscalización, que incluye la operación del SIF, los plazos de captura establecidos en el reglamento y la vinculación legal de los resultados de la fiscalización con la declaración de validez o no de una elección, es que en muy pocos días (en mes y medio, aproximadamente) se puede saber cuánto dinero ejerció cada candidato en su campaña, de qué fuentes provino y hacia qué proveedores se destinó.

Otro efecto es que los partidos políticos han sido más cuidadosos en los gastos que ejercen en sus labores de proselitismo para evitar rebasar los topes de gastos de campaña. Tal situación está generando un mayor control administrativo de los partidos y que le

dediquen tiempo y personal a las tareas de registro de sus ingresos y gastos en el SIF. Dicho de otra manera, la disposición legal que permite eventualmente anular una elección a consecuencia del rebase en los gastos de campaña está inhibiendo el gasto desbordado y/o atomizado de los partidos políticos, con lo que se está provocando un mayor control administrativo de partidos y candidatos que tiende, naturalmente, a favorecer la equidad del dinero invertido en cada contienda por parte de cada uno de los participantes.

Aunque el efecto anterior por sí mismo podría ser un beneficio para la competencia equitativa por los poderes públicos, es insuficiente en términos de transparencia y rendición de cuentas ya que, por una parte, está generando dos prácticas generalizadas en todos los partidos políticos: retrasar la captura de ingresos y egresos, o no reportar gastos. Esto se refleja en que el 69 % de las operaciones de campaña se registran entre una semana antes de la jornada electoral y 20 días previos a que se presente el informe de los ingresos y egresos de partidos y candidatos al Consejo General. Ello significa que, si el INE tiene 45 días para aprobar los dictámenes consolidados, estos retrasos le dejan únicamente de 15 a 20 días para analizar todas las operaciones financieras de las campañas (las cuales en 2016 sumaron 122 938 operaciones). Es evidente que ambas conductas restringen las posibilidades de profundizar los análisis contables sobre los gastos de campaña y minan la capacidad fiscalizadora de la autoridad electoral, ante los tiempos tan reducidos que estableció la legislación. De ahí que los rubros más sancionados de las campañas de 2016 hayan sido “gastos no reportados”, “gastos no comprobados” y “registro extemporáneo de operaciones”. En conjunto, las sanciones impuestas por estos rubros ascienden a 277.2 millones, que representan el 66.2 % de los 418.7 millones que en total impuso el Consejo General del INE el 14 de julio.

De esta forma, la experiencia de 2016 permite afirmar que el nuevo modelo de fiscalización está contribuyendo a la transparencia de los recursos invertidos en las contiendas, pero que es necesario fortalecer las labores de auditoría para evitar que la fiscalización se quede en la verificación contable de los ingresos y egresos de partidos y candidatos.

## **EL ROL DEL INE COMO INSTITUCIÓN DE GARANTÍA**

La reforma ha fortalecido el rol del INE como institución de garantía en dos aspectos. Primero, al otorgarle facultades para garantizar la paridad de género en todas las candidaturas, ha favorecido una mayor participación de las mujeres en la vida pública en todos los niveles de representación y, segundo, al mandar la credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero a través de los consulados, el INE facilita que los migrantes ejerzan sus derechos políticos y contribuye a que se inserten de mejor manera en la vida económica, profesional y financiera de los países donde residen.

Estas atribuciones han abierto una ventana de oportunidad para que, por primera vez en nuestra historia y en respuesta a una añeja petición de los migrantes mexicanos (muchos de ellos con una situación migratoria irregular), desde el 8 de febrero de 2016 el INE comenzara en algunos consulados en Estados Unidos el proceso de credencialización de los mexicanos que residen en el extranjero. Este hecho es indudablemente histórico, ya que contribuye al largo proceso que durante más de un siglo ha permitido eliminar las restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Debe subrayarse que se tiene previsto que la expansión de las sedes consulares en las que se puede realizar el trámite para obtener la credencial para votar desde el extranjero, se amplíe gradualmente hasta que el próximo 8 de agosto exista la infraestructura que posibilite tramitar estas credenciales en la totalidad de los 150 consulados de México en el mundo.

## LOS PREP Y LA CONFIANZA EN LOS RESULTADOS PRELIMINARES

Todas las entidades que celebraron elecciones en 2016 instrumentaron Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP), con base en los lineamientos emitidos por el INE, para dar a conocer la evolución de la votación en cada distrito, municipio y entidad. La experiencia adquirida por esta autoridad electoral en el desarrollo de sistemas informáticos para las diferentes fases de los procesos comiciales, así como el apoyo de los expertos que han integrado los comités técnicos de asesoría de dichos sistemas, han contribuido a que los PREP se estén consolidando como instrumentos confiables para disminuir la incertidumbre sobre la votación al término de la jornada electoral.

Prueba de ello es que si dejamos de lado las quejas que los partidos políticos externaron respecto al lento flujo de información de los PREP y la insólita y fugaz hora de la fiebre ganadora que se presentó antes de que empezaran a fluir las cifras de los resultados preliminares en la noche de la jornada electoral, es comprobable que se ha avanzado significativamente en la confianza social hacia estos sistemas. El dato es contundente: todo el debate público generado al término de la jornada electoral en radio, televisión y prensa, y hasta el inicio de los cómputos distritales, se fundamentó en las cifras difundidas por estos programas.

Los PREP, como bien se sabe, son instrumentos que funcionan durante 24 horas y que reciben y muestran la información conforme concluye el escrutinio y cómputo de las casillas; esto significa que cuando el escrutinio en las casillas es lento, el flujo de información hacia el PREP también lo es, y la experiencia demuestra que esta situación se presenta con mayor frecuencia cuando la votación es copiosa y cuando se está ante escenarios de alta competitividad. Para decirlo claramente, los PREP son herramientas informáticas diseñadas para captar censalmente las cifras de la votación directamente de las actas de cada casilla (de la totalidad de estas y no de una muestra de casillas). De ahí que, me parece, el juicio que debe hacerse sobre la efectividad de los PREP tendría que considerar al menos tres aspectos: 1) que el flujo de resultados haya sido ininterrumpido; 2) que el porcentaje de actas capturadas sea el 100 %, o la cifra más cercana a este porcentaje; y 3) que los resultados al cabo de las 24 horas dispuestas para su funcionamiento sean proporcionalmente idénticos a los resultados que emitan los cómputos distritales.

Es necesario destacar que en 2016, por primera vez, seis PREP reflejaron los datos de la votación del 100 % de las actas emitidas en las casillas, situación particularmente destacable porque suele ocurrir que los PREP concluyan con datos de alrededor del 97-98-99 %, que son porcentajes aceptables de cobertura. Por ello, el que en estas elecciones locales tres hayan llegado al 100 %; que en otros tres casos la información capturada sea cercana al 99 y 99.99 %; que en tres casos más hayan concluido con el 95 y el 98.99 %; y que únicamente dos casos hayan tenido menos del 95 % de las actas capturadas, son cifras de desempeño que hablan de la efectividad de la experiencia acumulada y de los lineamientos emitidos para el mejor funcionamiento de estas herramientas de información preliminar.

Sobre la insólita fiebre ganadora que se presentó inmediatamente después de la conclusión de la jornada electoral, a la que me refería unos párrafos atrás, cabe hacer un breve comentario: la ausencia de conteos rápidos en 9 entidades que celebraron elección de gobernador provocó mucha incertidumbre entre los competidores que tuvieron que esperar varias horas para que los PREP arrojaran suficiente información para conocer la evolución de la votación. Por ello, una lección aprendida es que ya no puede quedar en la voluntad de los OPLE decidir si se realizan o no conteos rápidos. Desde mi perspectiva, en las próximas elecciones el INE tendrá que establecer la obligación de que donde haya

elección de gobernador, forzosamente, tendrá que haber conteos rápidos para evitar esas horas de incertidumbre y contribuir a la tranquilidad política después de las tensiones electorales.

### **EL EFECTO DEL VOTO EN 2016**

Al final del día, es necesario reconocer que los ciudadanos, que son corresponsables de que la elección llegue a buen puerto, cumplieron el pasado 5 de junio. Cumplieron apropiándose de las elecciones, primero como funcionarios de casilla: más de 470 mil participaron recibiendo y contando los votos; y después cumplieron volcándose a las urnas para utilizar una vez más el sufragio como única vía para orientar y decidir los destinos políticos de nuestro país.

Algunos de los efectos políticos de la decisión que tomaron los ciudadanos en las urnas en la pasada jornada electoral son los siguientes:

1. Se comprobó una vez más que los votantes están reflexionando su voto y lo utilizan para decidir a qué candidato llevan al poder político o a qué fuerza política apoyan o reprueban por su desempeño como autoridad o como legislador. Esto explica que, de las 12 gubernaturas en disputa, en 8 se dio la alternancia (66.6 %), y que únicamente en tres los poderes públicos transcurrirán con gobiernos divididos.
2. La alternancia como posibilidad real en manos de los electores experimentó en 2016 varias facetas que deben considerarse. Entre ellas, las siguientes:
  - Las nueve entidades en las que nunca se había dado la alternancia en el poder ejecutivo hasta 2014,<sup>4</sup> al término de las elecciones ordinarias de 2016 se redujeron a cinco.<sup>5</sup>
  - Las entidades que por primera vez experimentaron la alternancia en el gobierno estatal son Durango, Veracruz, Tamaulipas y Quintana Roo.
  - La alternancia en las gubernaturas de 2016 implicó que 13.8 millones de mexicanos vivirán por primera vez en un gobierno de un partido diferente al PRI.
  - De las gubernaturas disputadas en 2016, en las que nunca se había experimentado la alternancia, solo quedó Hidalgo.
3. La alternancia fue una decisión de los electores también en distritos locales y municipios:
  - En cuatro de cada 10 distritos disputados se optó por la alternancia (el promedio de alternancia en los distritos locales es de 43.84 %).
  - En los municipios, la opción de la alternancia fue aún más importante que en los distritos, ya que el cambio en el partido gobernante se experimentó en prácticamente uno de cada dos municipios (el promedio de alternancia en municipios es de 48.95 %).
  -

---

4 Entidades sin alternancia en las gubernaturas hasta 2014: Campeche, Colima, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

5 Dicho de otra manera, en 26 años de cambio político las únicas 5 entidades sin alternancia son Campeche, Colima, Coahuila, Estado de México e Hidalgo.

4. Las 3 entidades en las que los electores decidieron que tendrían gobiernos divididos son Aguascalientes, Durango y Quintana Roo.
5. En 8 entidades, el Poder Ejecutivo y la mayoría del congreso serán del mismo partido: Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
6. En 4 entidades, el margen de victoria entre el primero y segundo lugar en las elecciones de gobernador es inferior al 5 %: Aguascalientes (2.93 %), Durango (3.66 %), Tlaxcala (2.56 %) y Veracruz (4.11 %).
7. El comportamiento del voto nulo es otra novedad de estos dos años, ya que vuelve a disminuir respecto al año anterior. En 2015, el voto nulo promedió 4.7 % y en 2016 disminuyó a 3.3 %, y si se excluye la elección de la Ciudad de México en la que el voto nulo representó el 8.05 % de la votación, el promedio del voto anulado en los comicios locales de 2016 baja a 2.99 %. Este dato es aún más interesante si consideramos que Tamaulipas, que es una de las entidades que nunca habían experimentado alternancia en el gobierno estatal, en 2016 se convirtió en el estado con menor voto nulo de todas las elecciones de 2016, dato que muestra la claridad de los votantes al acudir a las urnas y optar por una fuerza política.

## Elementos para un balance cuantitativo y cualitativo del trabajo realizado por el INE en 2015 y 2016

Visto en perspectiva, el contexto político de 2015 y 2016 fue diametralmente opuesto para la organización de las elecciones. Mientras en 2015 los conflictos políticos ajenos a la competencia electoral predominaban en la opinión pública y las amenazas de boicot electoral se presentaron muy pronto en el calendario de las elecciones, en 2016 no solo no se presentaron factores de este tipo, sino que el hecho de llevar a la mesa del Consejo General del INE la discusión de temas locales de la competencia por los poderes públicos en cada entidad, les dio a estos temas una proyección nacional que favoreció el escrutinio y el posicionamiento de los temas electorales en los medios de comunicación. Pese a la diferencia en el contexto entre un año y otro, lo que es común a ambos es que se celebraron elecciones competidas gracias al compromiso de las y los ciudadanos que en ningún momento estuvieron dispuestos permitir que la recreación de las elecciones se viera obstaculizada, ya que en 2015 se celebraron elecciones en los 300 distritos electorales federales y en 17 entidades federativas se realizaron contiendas locales, y en 2016 también se celebraron los comicios en todos los ámbitos territoriales de las 14 entidades federativas que fueron a las urnas el domingo 5 de junio. No solo se llevaron a cabo todas las contiendas, sino que el número de casillas no instaladas es uno de los más bajos de la historia mexicana.

Si consideramos las elecciones ordinarias celebradas en 2015 y las de 2016, podemos ver que ya han sido 29 entidades federativas las que han llevado a cabo comicios para renovar los poderes públicos con base en las reglas del juego democrático de carácter nacional, y tendríamos que reconocer que en 2016 la función de rectoría del INE se fortaleció con base en las experiencias de 2015. Por ello es importante insistir en que 2016 es el segundo año de vida del sistema nacional de elecciones y representó la segunda de cuatro pruebas de este sistema (2017 será la tercera y en 2018 cerrará la primera etapa del nuevo modelo de la democracia mexicana).

Estos dos años comprueban que el basamento de la democracia mexicana se edifica mediante la síntesis del compromiso de la ciudadanía con la recreación procedimental

de la vida democrática, con base en el desempeño institucional del personal del INE y de un andamiaje legal que elimina espacios para la arbitrariedad y detalla los procedimientos para garantizar la certeza, imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

En términos organizativos, es relevante tomar en cuenta que en tan solo medio año, esto es, de enero a de junio de 2016, el INE ha participado en 13 elecciones locales ordinarias, que se habrá hecho cargo íntegramente de dos elecciones locales (Colima y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México) y habrá organizado dos elecciones municipales extraordinarias (a reserva de lo que disponga el TEPJF para la jornada del 5 de junio).

#### **TAREAS CUANTITATIVAS DERIVADAS DE LA REFORMA**

A dos años de la creación del INE y de instrumentar el nuevo modelo democrático, prácticamente la totalidad de las atribuciones que dispuso la reforma constitucional y legal de 2014 han sido ejercidas con éxito por este instituto, desde la organización de la dirigencia de un partido político, la asunción de una elección local de manera íntegra, la constatación de firmas para consultas populares, la estandarización de la toma de decisiones en los OPLE y la homologación de los criterios para la fiscalización en línea.

En estos dos años de procesos electorales ordinarios, se han disputado 3998 cargos, de los cuales 21 han sido gubernaturas; en 28 entidades se han renovado los congresos locales y en 27 se ha elegido a los ayuntamientos.

En este lapso, el INE ha instalado 216 660 casillas con el apoyo de casi 1.7 millones de ciudadanas y ciudadanos que se comprometieron con la recreación de la vida democrática y ejercieron funciones de autoridad electoral para recibir y contar los votos en dichas casillas.

Además, se validaron 10.6 millones de firmas de apoyo que se presentaron como respaldo a las 4 propuestas de consultas populares, así como las más de 120 mil firmas de los ciudadanos que propusieron la iniciativa “tres de tres” (declaración patrimonial, fiscal y de intereses), y por primera vez en nuestra historia electoral, a través de la autoridad se organizó la elección de la dirigencia interna de un partido político (el PRD).

Una de las novedades de la reforma fue sustituir el consenso político, como herramienta para la designación de las autoridades electorales de los estados, por una designación basada en concursos públicos y criterios transparentes. Así, para seleccionar y designar a las y los consejeros de los 32 OPLE del país (224 inicialmente y 8 posteriores, incluyendo Chiapas los 7 de Chiapas y la renuncia de un consejero en Nuevo León) con base en concursos públicos, criterios transparentes, así como con la participación de instituciones de educación superior de reconocido prestigio para fortalecer el rigor y la independencia de las evaluaciones. Asimismo, se emitieron 308 lineamientos y criterios normativos para orientar las decisiones de estos organismos y estandarizar los procedimientos inherentes a la organización de los comicios locales.

En relación con las candidaturas independientes, la experiencia en estos dos años no es consistente para bosquejar su incidencia o no en los términos de la competencia democrática por el poder político. Así, mientras en 2015 las candidaturas independientes se convirtieron en una carta legítimamente válida para acceder a los poderes públicos y en ese año en todos los niveles de competencia hubo al menos un candidato independiente ganador, para 2016 los triunfos de este tipo de candidaturas fueron marginales.

La paridad de género que en 2015 propició que se tuviera el mayor número de mujeres candidatas en nuestra historia y que por primera vez al inicio de una legislatura, las mujeres representaran el 42% del total de las diputaciones. En 2016 la paridad es un factor estable en la integración de las candidaturas, que disminuyó significativamente su etapa litigiosa gracias a las resoluciones del Tribunal y la supervisión del INE a los OPLE en el registro de las candidatas y candidatos.

Derivado de la intensidad de la competencia electoral y de las prácticas políticas de partidos y candidatos, la nulidad de las elecciones se vuelve una posibilidad para garantizar el respeto al sufragio y el principio constitucional de equidad en la competencia democrática. Así, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la nulidad de las siguientes elecciones: la de gobernador de Colima; distrito federal 1 de Aguascalientes; distrito local 12 de Michoacán; y las de los ayuntamientos de Tapilula (Chiapas); Chiautla (EdoMex.); Centro (Tabasco); Tixtla (Guerrero); Sahuayo (Michoacán); y Huimilpan (Querétaro). Es necesario señalar que en las elecciones extraordinarias que devinieron de las nulidades determinadas por el TEPJF, el INE tuvo que participar en todas. En Colima y Aguascalientes, organizando íntegramente la elección extraordinaria, y en el resto, mediante la instalación de las casillas. Ello sin considerar la inédita elección para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que se tuvo que preparar por parte del INE de manera íntegra y en un tiempo récord de cuatro meses.

Para dimensionar la competencia electoral que ha transcurrido en estos dos años de vida del sistema nacional de elecciones, basta recordar que han sido 21 mil 126 personas las que se han registrado como candidatas y candidatos para competir democráticamente por un cargo público y participar en la toma de decisiones públicas a través de las urnas, ya sea en el ámbito federal, ya en el estatal, distrital o municipal.

En relación con las contribuciones del INE para que los mexicanos que residen fuera del territorio nacional ejerzan sus derechos fundamentales, ha iniciado el proceso de credencialización en el extranjero, que permitirá a nuestros connacionales ejercer sus derechos políticos más allá de nuestras fronteras y contar con un documento que los identifique en México y fuera del país (al 28 de junio se han tramitado 85 272 credenciales).

## **ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA ESTANDARIZACIÓN**

El sistema nacional de elecciones ciertamente ha eliminado los ciclos del desempeño institucional del INE, pero está siendo un factor para consolidar el pluralismo político y fortalecer el poder del sufragio como herramienta decisoria de los ciudadanos, como lo demuestran las cuatro entidades que nunca habían experimentado alternancia en sus gubernaturas. Estos resultados ratifican que en contiendas imparciales es el voto de los ciudadanos en las urnas el único instrumento que decide quiénes ejercerán los poderes públicos y quiénes redactarán las leyes de sus entidades.

Las decisiones tomadas por el INE entre 2015 y 2016 para robustecer el marco normativo de los OPLE, han disminuido los espacios de decisión que estaban al arbitrio de los institutos locales en el modelo federal. Con ello se ha logrado elevar los estándares técnicos de los OPLE, y se ha propiciado que con la información de los PREP, en 2016 prácticamente se hayan eliminado los cuestionamientos de partidos y candidatos sobre el desempeño imparcial de las autoridades electorales locales; cuestionamientos que, por cierto, dieron origen al diseño del nuevo modelo democrático de nuestro país y que todavía en 2015 diversos actos cometidos por el OPLE de Chiapas derivaron en impugnaciones ante las instancias jurisdiccionales.

En dos años, la estandarización de la organización de las elecciones ha contribuido a que la competencia por el poder político en México sea más equitativa, garantizando el principio democrático universal de “un ciudadano, un sufragio”. Además, con el apoyo de un grupo de expertos en demografía, informática, geografía y actuaría, así como con la participación de los partidos políticos en los trabajos de redistribución, se logró un equilibrio poblacional con el trazo de los distritos electorales uninominales locales de las entidades federativas que tuvieron comicios en 2016, con lo cual se contribuyó a que la representación política eliminara la sobrerrepresentación y subrepresentación poblacional ocasionada por los flujos demográficos de los últimos años.

El proceso de profesionalización del personal de los institutos electorales locales ha avanzado conforme al mandato legal. En los plazos que dispuso la reforma al INE, se aprobaron los documentos normativos para conformar el servicio profesional electoral nacional, en los cuales se precisan las características para el ingreso, permanencia, promoción y evaluación del personal de los organismos electorales locales de las entidades OPLE. La incorporación del personal de los OPLE a este servicio civil de carrera y la elaboración de las herramientas para que entre en operaciones, quedará lista en 2017, y a partir de ahí se pondrán en marcha los diversos programas de capacitación y evaluación del personal profesional que le dará rostro y nombres al funcionamiento del nuevo modelo de la democracia mexicana.

A lo largo de dos años, las facultades para garantizar la paridad en las candidaturas, el equilibrio poblacional en los nuevos distritos, el fortalecimiento de la autonomía y la independencia de los OPLE respecto a las presiones económicas, políticas y sociales locales, la credencialización en el extranjero y la estandarización en los criterios de fiscalización son factores que, derivados del diseño del sistema nacional de elecciones, están contribuyendo a que en el desarrollo de los comicios locales se fortalezca el ejercicio de los derechos fundamentales de las y los mexicanos, y se configure un nuevo entorno democrático en todo el territorio nacional más equitativo e imparcial para la disputa por el poder político.

A dos años de su creación, las experiencias de 2015 y 2016 han aportado elementos empíricos para afirmar que el sistema nacional de elecciones surgido de la reforma electoral de 2014 es un modelo que ha servido para elevar la imparcialidad de los comicios locales y que ha contribuido a la transparencia y equidad de la democracia mexicana en todo el país.

Es evidente que la consolidación de este modelo electoral es incremental y que se fortalece con cada elección, de la misma manera que el cambio político ha sido el resultado de sucesivas reformas electorales y que el sistema nacional de elecciones es la síntesis de dos décadas de experiencias de organización y competencia electoral. Desde mi perspectiva, el primer ciclo de evaluación de la reforma de 2014 concluirá con los comicios de 2018, pero los datos acumulados en dos años permiten afirmar que el nuevo modelo fortalece el poder del voto para decidir qué fuerza política se mantiene en el gobierno y dónde los ciudadanos prefieren la alternancia.