

Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada

Patricio **Ballados V.***

Sumario:

- I. Introducción
- II. Confianza en las instituciones electorales
- III. Nuevos temas y modalidades de observación electoral
- IV. Conclusiones

* Maestro en Ciencias Políticas por la London School of Economics and Political Science; reconocido con la cátedra extraordinaria “Leandro Azuara Pérez” otorgada por la Facultad de Derecho de la UNAM; ha colaborado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como experto en el tema del voto en el extranjero.

Resumen:

Los informes que presentaron las organizaciones que realizaron observación electoral en 2012 arrojan resultados que permitirán realizar una mejor evaluación de los comicios federales y que servirán como insumo al Legislativo y a los organismos electorales para el proceso de reforma permanente en materia electoral. En buena medida, este cúmulo de resultados deriva de importantes innovaciones al modelo de observación electoral, en particular a la mecánica de operación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral. En primer lugar, por vez primera se incluyó a organizaciones académicas como parte del fondo. En segundo término, los temas de observación se ampliaron, de manera que se incorporaron tópicos como el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el procedimiento especial sancionador, Internet y redes sociales, además de los temas recurrentes. El presente ensayo estudia de forma crítica los principales hallazgos de once organizaciones de observación electoral en dos temas específicos: la confianza en las autoridades electorales y los nuevos temas de observación. Se concluye que la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.

Palabras clave: coacción, FEPADE, IFE, medios de comunicación, observación electoral, TEPJF, topes de campaña, voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

I. Introducción

En el marco de la “Jornada Temática de Observación Electoral en México: lecciones aprendidas y visión a futuro” organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se llevó a cabo una mesa en torno a la Perspectiva internacional comparada de la observación. Los temas específicos abordados en dicha sesión se refirieron a la confianza en las instituciones electorales, los principios internacionales y los nuevos temas y modalidades de la observación electoral. En éstas se presentaron las conclusiones de once organizaciones de observación.¹

Partimos de la base de la observación como procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas a la institución que organiza el proceso lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral.²

Según la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), la observación electoral no-partidista y el monitoreo por organizaciones cívicas han emergido como dimensiones más tangibles y significantes del desarrollo democrático en el planeta.³ En efecto, en más de 90 países de los cinco continentes se han realizado ejercicios de observación y monitoreo con propósitos como asegurar la integridad electoral y promover la *accountability* de las instancias de organización. A las acciones realizadas por las organizaciones de observación electoral durante la preparación y desarrollo de la jornada federal (en las que para el caso mexicano incluyeron para este

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Carter Center, Consolidando Ciudadanía, Fundación Movimiento por la Certidumbre (MOCE), Fundación Estado y Sociedad, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Participación Ciudadana, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Universidad Autónoma de Chihuahua, Eco-Ciudadanía del Futuro, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

² A partir de la definición en el *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2008.

³ *Declaration of Global Principles for Non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations and Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors*, 3 de abril de 2012, Estudio 678/2012, p. 4.

proceso instituciones académicas y visitantes extranjeros), se suma la evaluación del proceso como un aspecto central para la rendición de cuentas, parecería que este último aspecto también es central para la evolución del sistema electoral. De forma independiente, objetiva y neutral, las organizaciones ponen a disposición pública el análisis, hallazgos y propuestas producto de su observación que deberían formar parte del balance general del proceso electoral e insumo obligado para el mejoramiento administrativo, jurisdiccional y legal del proceso.

Es necesario recordar que la observación electoral en México ha evolucionado positivamente desde su aparición hace más de dos décadas. De la observación tradicional de los actos de la jornada electoral, evolucionó al concepto de la observación del ciclo electoral, incluyendo las actividades de preparación de la jornada y los inherentes a los aspectos jurisdiccionales pre y pos jornada. Posteriormente, se ha insertado en la tercera ola en materia electoral para observar las elecciones a partir de la “calidad” de la democracia.⁴

De ahí que en lo que sigue se busque resaltar de forma crítica algunos de los hallazgos y propuestas más relevantes de los informes finales presentados por las organizaciones señaladas en dos rubros específicos. No se trata de resumir los informes, pues éstos son documentos complejos que vale la pena leer íntegramente. Más bien, el ensayo pretende recuperar los puntos de consenso y disenso; los abordajes, y las conclusiones que de manera general se pueden extraer del análisis de los informes.

El ensayo concluye que la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.

II. Confianza en las instituciones electorales

El círculo virtuoso de la generación de confianza en las instituciones electorales independientes y especializadas, iniciado a principios de

⁴ Al respecto, véase *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Global Commission on Elections, Democracy and Security, septiembre de 2012.

los noventa se vio frenado y, hasta cierto punto, revertido con motivo del proceso electoral federal 2006. No es casual que las organizaciones de observación electoral centren buena parte de su atención en la confianza ciudadana sobre los llamados pilares de las elecciones: Instituto Federal Electoral (IFE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), así como en la relación entre éstos.

El IFE es generalmente valorado de forma positiva por las organizaciones de observación. Las observaciones de los informes finales se centran en la capacidad técnica de la institución, sus nuevas atribuciones y la selección y actuación de consejeros electorales locales y distritales, así como en algunos temas recurrentes.

En distintos hallazgos, se aprecia el reconocimiento del IFE como una institución que sabe organizar elecciones. Resalta, por ejemplo, las conclusiones de la observación al Programa de Resultados Electorales Preliminares y de los conteos rápidos, en donde se aprecia las lecciones aprendidas respecto a 2006 y la oportuna difusión de información relevante acerca de estos dos programas para contribuir a la generación de certeza.

En segundo lugar, se aprecia en las observaciones realizadas una preocupación respecto a las nuevas atribuciones que se le confirieron al IFE en la reforma constitucional y legal 2007-2008 en temas como fiscalización, procedimientos especiales sancionadores y monitoreo de medios de comunicación, entre otros. Para algunos, las atribuciones deben mantenerse en la esfera de la autoridad administrativa, pero con ciertas reformas. Por ejemplo, *Consolidando Ciudadanía* señala que los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados por los actores mayoritariamente como “un instrumento de golpeteo político” (cabría preguntarse este fenómeno con la figura previa). Para otros, las actividades de procedimientos administrativos —en específico los especiales sancionadores— y fiscalización deben ser excluidos de la competencia del IFE. Al respecto, el *Carter Center* propone el establecimiento de una “unidad” que esté a cargo de las tareas de fiscalización, justicia, comunicación y delitos electorales, sin explicar cuál es la lógica de la propuesta más allá de que se traten de temas que fueron polémicos a lo largo del proceso electoral.

En cuanto a los consejeros electorales, alguna organización señala que existe la sensación de repartidización del IFE a partir de 2003. En el mismo sentido la Flacso señala en su estudio que ha encontrado evi-

dencia de falta de independencia por parte de consejeros electorales, en atención a factores exógenos a los órganos electorales. La observación directa arroja dos recomendaciones. En primer lugar, que las normas que regulan la selección de consejeros deben ser fortalecidas a fin de garantizar su independencia. Además, a nivel distrital, *Consolidando Ciudadanía* encontró un fenómeno de selección discrecional de consejeros distritales, en especial respecto a los requisitos de escolaridad y de experiencia electoral, así, señala que los consejeros tienen poco interés y disposición para tomar parte en actividades adicionales a las sesiones de Consejo (grupos de trabajo, supervisión en campo, etcétera). Por último, el Frente Cívico Familiar señala que la figura de consejero debe ser utilizada para vigilar la calidad del proceso electoral —ejerciendo una verdadera supervisión— y no para vigilar los aspectos cuantitativos y la resolución de quejas administrativas.

Por su parte, la observación al TEPJF es menor en cantidad y en profundidad. Se cuenta con dos reportes finales que hablan de la calidad de la justicia en materia electoral. En primer lugar, una organización hace un estudio de 18 casos de entre los miles que resolvieron las seis salas del TEPJF, sin poder justificar adecuadamente la construcción de la muestra. Ello hace que sus conclusiones no sean extrapolables al universo de sentencias emitidas. Así, no logra superar el test del principio de observación internacional en cuanto a llevar a cabo actividades de forma sistemática, directa y completa. En el segundo caso, la organización parte de la base de una supuesta “judicialización” de las elecciones, sin demostrar si la cantidad de medios de impugnación en este proceso fue mayor que en ocasiones anteriores (no lo fueron). Concluyen, a partir del resultado de entrevistas a expertos, que estamos frente a un “sistema de justicia disperso en donde no es fácil comprender para los actores políticos y para la ciudadanía las funciones” de la justicia electoral. Además, se señala que el TEPJF no cumple con el principio de predecibilidad que deben tener los órganos constitucionales, máxime cuando son de carácter constitucional. Desgraciadamente, no dan evidencia de sus hallazgos, por lo que la opinión resulta poco útil para contribuir a la superación del problema.

La FEPADE generó un cúmulo de observaciones respecto a deficiencias en su actuación. Reportes finales señalan la “imposibilidad” para denunciar acciones de compra y coacción del voto. Varios informes comparten la noción sobre la urgencia de plantear las reformas legales necesarias para que la fiscalía pueda realizar la misión que la sociedad

espera de ésta. Señalan además que no aparece como una institución al servicio de la ciudadanía, en efecto, las observaciones señalan a una fiscalía que dista de brindar un servicio efectivo y cuenta con un marco de actuación por demás limitado dado la falta de actualización de los tipos penales en materia electoral.

Por último, existen algunas observaciones de prácticas negativas que, si bien no atañen directamente a las tres instituciones consideradas como los pilares del sistema electoral, afectan la opinión sobre la confianza en el proceso electoral en conjunto.

Tal es el caso de conductas de manipulación y coacción del voto. Para alguna organización están acreditados actos de “manipulación descarada”, mientras que para otra —con experiencia de 24 años en observación— las prácticas de compra y coacción del voto permanecen en su ámbito de observación, aunque se han vuelto cada vez más complejas. La Fundación Participación Ciudadana acredita una serie de lo que califica como “recursos sofisticados de los mapaches electorales”. En efecto, señala evidencias puntuales de casos (no se establece qué tan generalizados) en donde se dan elementos de presión a los electores, como la asistencia a personas con dificultades para emitir el voto por sí mismas, así como la permanencia en el inmueble donde se ubicaban las mesas directivas de casilla por parte de personas no autorizadas. Además encontró evidencias donde “grupos corporativos, como sindicatos, concesionarios, magisterio, proveedores de gobierno” organizaron eventos de “compra y coacción de voto”, señalando que adicionalmente estos gastos difícilmente pueden atribuirse al partido o candidato beneficiado.

No pasa desapercibido el tema de las casillas especiales para las organizaciones, en particular un informe final observó que, a pesar de que por ley los consejos distritales podían aprobar hasta cinco casillas especiales por distrito, en la mayoría se aprobó un menor número. Este es un tema que ha generado problemas durante la jornada electoral de forma permanente y requiere de soluciones por parte de la autoridad administrativa.

Uno de los temas que han ocupado a analistas y observadores es el de la supuesta “confrontación” entre el IFE y el TEPJF. Más allá del anecdotario —que difícilmente pasa el rasero de los principios que regulan la observación electoral— es por demás complejo llevar a cabo un análisis objetivo del fenómeno. El modelo del sistema electoral está basado en un organismo encargado de llevar a cabo actos y resoluciones que permitan la adecuada organización de la elección y otro encar-

gado de garantizar que dichos actos y resoluciones se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. De ahí que resulte natural que la autoridad jurisdiccional falle a favor y en contra del IFE cuando su actuación es impugnada (lo que sucede en porcentaje mínimo de los casos). Los análisis cuantitativos arrojan cifras que niegan la idea de un tribunal que consistentemente declare fundadas las impugnaciones en contra de actos del IFE.

No obstante, algunos de los informes finales se refieren a este supuesto fenómeno, tal es el caso del ejercicio en donde una organización generó conclusiones generales a partir de la identificación de 18 resoluciones del TEPJF, lo que resulta metodológicamente complejo, sobre todo tratándose de valoraciones de interpretación jurídica. Por ello, parecería relevante que en futuros estudios se utilice una nueva metodología que pueda demostrar, más allá de la opinión de actores y comentaristas, si el modelo de toma de decisiones en materia electoral en donde la organización está a cargo de una institución y la resolución de controversias de un órgano jurisdiccional, es fallido.

III. Nuevos temas y modalidades de observación electoral

Dos organizaciones incluyeron el voto de los mexicanos residentes en el extranjero como objeto de su observación electoral (Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo y Fundación Movimiento por la Certidumbre).

Iniciativa Ciudadana realizó observación exclusivamente para el voto de mexicanos en el extranjero. Señala que “para los mexicanos que viven en el extranjero, migrar no es sinónimo de ausencia, olvido o desarraigo: su participación política representa vínculos muy importantes con sus comunidades de origen”. Por ello, realizaron un proceso de análisis binacional en seis entidades mexicanas y cinco ciudades en Estados Unidos, cuyo informe final resalta por su calidad.

Un primer hallazgo tiene que ver con el proceso de intercambio de información, ideas y opiniones relativas a los asuntos político-electorales de México. Por un lado el informe comprueba la hipótesis de que la comunicación en materia política es bilateral, lo que es relevante pues una parte del fortalecimiento del voto en el extranjero pasa por actividades que se pueden realizar en territorio nacional, además, el

estudio arroja que no existen evidencias de coacción de voto desde territorio nacional a los migrantes que votaron desde el extranjero.

En segundo lugar, señalan que el nivel de conocimiento respecto al derecho a votar parece bajo en México, en relación con la difusión en Estados Unidos, así los medios le dieron un peso muy bajo. Señala el informe que la difusión del voto de los mexicanos en el extranjero fue “escasa y secundaria”, en los medios estadounidenses hubo poca penetración y anticipación, si a ello se adiciona la falta de credencialización en el extranjero, se puede explicar el nivel de participación alcanzado.

En cuanto al sistema electoral, la organización propone añadir la elección de diputados migrantes, mediante la creación de una sexta circunscripción electoral. Esta propuesta parte de la base de brindar representación a los migrantes vía diputados al Congreso de la Unión, además, proponen la elección de senadores migrantes, lo cual parecería poco viable dado que, en teoría, los senadores representan a las entidades que se constituyen en una Federación y no a grupos poblacionales.

En cuanto a MOCE, la organización informó que llevó a cabo actividades en México y en el extranjero (Estados Unidos y Europa), cabe señalar que es la segunda ocasión que dicha fundación incluye este aspecto entre sus temas de observación electoral. Desde su punto de vista, el sistema de votación es producto de una ley “llena de lagunas y limitaciones” que, además, no fue modificado luego de las recomendaciones realizadas por el IFE y por las propias organizaciones de observación durante la primera edición en 2006.⁵

El informe reitera un hallazgo que se repite de la elección de 2006. Para MOCE, se debe asegurar la permanencia de la Coordinación para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE) para no empezar desde cero, en efecto, observa que la falta de continuidad institucional al tema impidió capitalizar las experiencias del proceso de 2006 en el proceso recién concluido.

Resalta la observación en cuanto a asegurar la viabilidad de la inscripción, bien mediante la expedición de la credencial para votar con fotografía en el extranjero, o mediante la utilización de otras identificaciones (documento nacional de identidad, matrícula consular,

⁵ Al respecto, véase el Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero 2006 y 2012 (por publicarse) del Instituto Federal Electoral.

pasaporte u otras). En efecto, aunque exista conocimiento del derecho e interés por participar, el hecho de que la mayoría de la diáspora no cuente con credencial para votar vigente anula cualquier intento por aumentar considerablemente los niveles de participación.

Un segundo tema emergente en el que existen áreas de oportunidad es el de las precampañas, derivado de la reforma 2007-2008, donde destaca la difusión de los mensajes de precampaña en medios electrónicos. Para algunas organizaciones, las precampañas, al estar dirigidas a los militantes exclusivamente, deberían difundirse únicamente mediante los medios internos de comunicación. Aquí el problema es que la norma no establece límites para la participación en la selección de candidatos, por tanto, en caso de que los partidos políticos abran sus métodos de selección a la población abierta, sería difícil justificar la restricción de difusión. Por otra parte, en el periodo de intercampañas la difusión se concentra en la autoridad electoral, tal concentración de pautas para los organismos federales y locales es innecesaria y hasta (quizá) contraproducente.

Adicionalmente existen propuestas concretas interesantes en cuanto al modelo de financiamiento público y privado, la obligatoriedad para que los medios de comunicación transmitan los debates presidenciales, para regular el uso de las redes sociales, entre muchos otros.

IV. Conclusiones

La observación electoral sirve a dos propósitos principales. En primer lugar, brinda una visión objetiva y neutra que permite apuntalar los procesos electorales mediante el reconocimiento de los aspectos positivos de la elección y las oportunidades y amenazas que se presentan durante éste. Por otra parte, funciona como un mecanismo de *accountability* para las autoridades electorales y partidos políticos. El saberse observados genera incentivos positivos para el desarrollo del proceso electoral.

Adicionalmente, involucra a la sociedad en el escrutinio y vigilancia de los asuntos públicos más trascendentes. De ahí que se convierte en un potenciador de las capacidades ciudadanas.

El Programa de Observación Electoral ha sido exitoso en contribuir a estos fines. Ha sido importante la experiencia acumulada por el Pro-

grama de Naciones Unidas para el Desarrollo, como ente nodal que potencia los alcances de la observación.

Además, se aprecia el ejercicio de educación ciudadana que se desprende del trabajo realizado, no se puede soslayar el beneficio obtenido con motivo de la participación de miles de personas en las organizaciones participantes, no obstante, se observan algunas áreas de oportunidad para ejercicios futuros.

En primer lugar, no es recomendable que los observadores electorales sean protagonistas del proceso electoral. Para el caso de México hay que distinguir entre la función del observador electoral y la del monitor electoral, que tiene la posibilidad de intervenir y rectificar acciones durante el desarrollo de los comicios.⁶ Es preocupante que en distintos informes, las organizaciones busquen que la autoridad conceda mayor difusión a las tareas de observación y permita acciones directas en el marco del proceso electoral. Lo cierto es que, como en cualquier otro ámbito, la observación requiere no ser parte de lo que se observa. Un ejemplo de lo anterior es la observación de una organización en torno al cómputo distrital, al respecto, señala la necesidad de modificarlo, pues el conteo ininterrumpido “impide” a los observadores realizar su trabajo, dado que carecen del personal necesario para las jornadas de varios días.

Otro de los temas en los que se presenta una oportunidad de mejora es en la relación entre lo observado y las conclusiones que se presentan. En muchos de los informes finales se incluyen recomendaciones y conclusiones que no se derivan necesariamente de las actividades de observación, sino de una opinión (acertada o no) respecto a temas relacionados con la materia electoral. Parecería necesario que los informes finales estuvieran circunscritos a lo observado y analizado.

La observación directa debe mantenerse como un principio básico. Los estudios basados en entrevistas a profundidad realizadas a representantes de la sociedad civil, partidos políticos, asociaciones cívicas, organismos internacionales, jóvenes y analistas exclusivamente, no aportan para las tareas de observación si no están acompañadas por un trabajo de campo.

⁶ Al respecto, véase Wall, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, pp. 205 y ss.

Una aspecto que hay que tomar en cuenta para la organización futura del Fondo de Observación es la tendencia de evolución de la observación electoral de temas aislados a lo que se ha llamado el “ciclo electoral”. Se trata de un concepto que entiende las elecciones como un proceso continuo, en lugar de una serie de eventos aislados. Suele dividirse en los mismos términos que la legislación nacional, es decir, preparación de la elección, jornada electoral y actos posteriores. Así, debería estudiarse la pertinencia de considerar el financiamiento de proyectos que estudien uno o varios aspectos del proceso electoral durante el ciclo completo. Para ser viable, el Fondo deberá constituirse con mayor anticipación, de tal forma que permita el financiamiento desde el inicio del proceso, es decir, en el último trimestre del año previo a la jornada electoral.

En conclusión, la observación electoral sigue siendo relevante en una democracia como la mexicana, pues no sólo sirve para apuntalar ciertos aspectos a mejorar señalados por las autoridades responsables de la conducción del proceso, sino porque aporta elementos novedosos a tomar en cuenta para el ciclo permanente de mejora electoral.