

Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada

Balance of the Election of Mexico 2018 in Comparative Perspective

Salvador Romero Ballivián*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Eje 1: la mayor jornada electoral de la historia.
- III. Eje 2: una elección en una coyuntura sociopolítica compleja, con una infiltración de la violencia focalizada en el nivel local.
- IV. Eje 3: la institucionalidad electoral y la puesta a prueba de la reforma electoral de 2014.
- V. Eje 4: la nacionalización del esquema administrativo electoral. El progresivo engranaje nacional y local.
- VI. Eje 5: el generoso financiamiento público de la política, la fiscalización sofisticada de los recursos, pero probablemente insuficiente.
- VII. Eje 6: la consolidación del modelo de comunicación en medios y la irrupción de las redes sociales en las campañas.
- VIII. Eje 7: partidos y candidaturas independientes.
- IX. Eje 8: la extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con una menor litigiosidad en el proceso de 2018.
- X. Eje 9: la compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional.
- XI. Eje 10: el censo electoral más grande de la América castellanohablante y la dispersión territorial de las casillas.
- XII. Eje 11: una participación estable y con innovaciones favorables.

* Investigador en la Universidad Católica Boliviana.

Recibido: 20 de febrero de 2019

Aceptado: 11 de marzo de 2019

- XIII. Eje 12: la observación de la jornada electoral.
- XIV. Eje 13: la labor jurisdiccional y la calificación de la elección.
- XV. Conclusión: un proceso electoral satisfactorio como puente para reformas electorales de nuevo cuño.
- XVI. Bibliografía.

Resumen:

La elección mexicana de 2018 sirvió para elegir al presidente de la República, a los diputados y senadores y, en muchos estados, para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese nivel, además de gobiernos municipales. Elección histórica por su dimensión, lo fue aún más por el resultado: Andrés Manuel López Obrador se impuso con mayoría absoluta, umbral no superado en tres décadas, y la coalición que encabezó obtuvo, igualmente, más de la mitad de los congresistas en juego. A la par, los partidos que habían organizado el sistema partidario cayeron a sus peores promedios históricos.

El artículo analiza la elección a la luz del funcionamiento del esquema administrativo y jurisdiccional, reorganizado profundamente por la reforma constitucional de 2014. Así, se enfoca en el marco general del proceso electoral. A continuación se estudia el impacto de la reforma en la administración electoral y en los componentes de naturaleza jurisdiccional; luego aborda las facetas de la participación, el desarrollo de la jornada electoral y la calificación jurisdiccional de la elección. La conclusión es una valoración del proceso y esboza las líneas de las reformas planteadas después de la elección.

Abstract

In the Mexican election of 2018 the president of the Republic, the deputies and senators were elected. In many states, governors, local congresses and municipal governments were also elected. The election was historic because of its size and, above all, because of the result: Andrés Manuel López Obrador won an absolute majority, a threshold not exceeded in three decades. His coalition won more than half of the congressmen. In contrast, the parties that had, until then, organized the party system, fell to their worst historical averages.

The article analyzes the election, specially the operation of the administrative and jurisdictional scheme, which had been reorganized in a profound way by the constitutional reform of 2014. For this purpose, the article focuses on the general framework of the electoral process. Next, study the impact of the general reform of 2014 on the administration and electoral jurisdiction. Then it deals with the facets of electoral turnout, the development of the electoral day and the jurisdictional qualification of the election. The conclusion evaluates the process and outlines the lines of the proposed reforms after the election.

Palabras clave: México, elección 2018, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, participación electoral.

Keywords: Mexico, 2018 election, National Electoral Institute, Electoral Court of the Federal Judicial Branch, electoral turnout.

I. Introducción

El 1o. de julio de 2018 los ciudadanos mexicanos acudieron a las urnas para elegir al presidente de la República, a los diputados y senadores y, en muchos estados, a renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese nivel, además de gobiernos municipales. Elección ciertamente histórica por su volumen, lo fue aún más por el resultado. Andrés Manuel López Obrador se impuso con mayoría absoluta, un umbral no superado en tres décadas, y su coalición obtuvo más de la mitad de los congresistas en juego, aparte de varias gubernaturas. En contraste, los partidos que habían, hasta entonces, organizado el sistema partidario, cayeron a sus peores promedios históricos.

El artículo analiza la elección a la luz del funcionamiento del esquema administrativo y jurisdiccional, reorganizado de manera profunda por la reforma constitucional de 2014.¹ Para ese objetivo se enfoca en el marco general del proceso electoral de 2018 (ejes 1 y 2). La segunda sección estudia el impacto de la reforma de 2014 en la dimensión administrativa (ejes 3 a 7) y en la jurisdiccional (ejes 8 y 9). A continuación, se aborda la participación (ejes 10 y 11), el desarrollo de la jornada electoral (eje 12) y la calificación jurisdiccional de la elección (eje 13). La conclusión efectúa una valoración del proceso y esboza las líneas de reforma planteadas luego de la elección. El texto recurre a un constante énfasis comparativo que sitúe el modelo mexicano en una dimensión más amplia que el cuadro nacional.

II. Eje 1: la mayor jornada electoral de la historia

En julio de 2018 México celebró la cita electoral más amplia de su historia, como resultado de la decisión de concentrar el calendario electoral en una gran jornada cada tres años, que coincide con las elecciones federales de la Presidencia de la República y del Congreso. El propósito es doble: por un lado, nacionalizar la vida política y el ritmo electoral; por el otro, evitar la desgastante dispersión de esfuerzos económicos e institucionales, así como el permanente ambiente de campaña que entrababa la gestión gubernamental en distintos niveles.

Se eligieron 18,299 puestos de elección popular en 3,406 cargos (un cargo puede llevar consigo una lista plurinominal de varios puestos). Los

¹ El artículo recupera planteamientos del informe que el autor elaboró para la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), presentado en el marco de la observación electoral internacional.

ciudadanos escogieron al presidente de la República, a las cámaras de senadores (128) y de diputados (500), vale decir 629 puestos federales. En el plano local se eligieron nueve gobernadores; 972 diputaciones (585 por mayoría relativa y 387 por representación proporcional), cuyo número varía según los estados; 1,596 presidencias municipales; 16 alcaldías en la Ciudad de México, además de concejales, sindicaturas, regidurías, regidurías étnicas, presidencias, síndicos y regidurías de juntas municipales.

Al final, la elección federal fue concurrente con algún tipo de comicios locales en 30 de los 32 estados (las excepciones correspondieron a Baja California Sur y Nayarit). En 2015 hubo concurrencia en 15 estados y en 2021 la simultaneidad de la elección de diputados federales se dará en todos.

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

La elección que concentró la mayor atención fue la presidencial. La de 2018 fue la diecisieteava consecutiva. En América Latina, México destaca por la sucesión ininterrumpida cada seis años de elecciones presidenciales desde hace casi un siglo (desde las elecciones de 1928-929), si bien hasta la finalización del siglo XX la mayoría careció de condiciones básicas de competitividad.

El presidente, depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión (artículo 80 de la Constitución), es elegido de manera directa y por mayoría relativa, por lo tanto, en una vuelta única —una modalidad secundaria en América Latina frente a las fórmulas de mayoría absoluta—. Su mandato de seis años es el más extenso en el mundo para un cargo con ese grado de poder y responsabilidad. En contrapartida, existe una prohibición absoluta de reelección.

En 2018 compitieron cuatro candidatos; tres encabezaron coaliciones. Andrés Manuel López Obrador fue postulado por la coalición del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), del Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), en Juntos Haremos Historia. Ricardo Anaya encabezó la fórmula integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), en Por México al Frente. José Antonio Meade fue candidato de la coalición Todos por México, compuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA). Por primera vez, todos los partidos contendieron en coalición y esas fórmulas se replicaron en la mayoría de los

comicios para el Senado y la Cámara de Diputados (en el campo local de gubernaturas y ayuntamientos el escenario fue más fragmentado).

Asimismo, en 2018 se estrenó la modalidad de candidatos independientes en este nivel. De los 87 ciudadanos que expresaron su intención de inscribirse, dos completaron el trámite: Margarita Zavala y Jaime Rodríguez, ambos con experiencia política y sólidas redes de apoyo (ex primera dama y gobernador independiente de Nuevo León, respectivamente). Sin embargo, Zavala retiró su postulación, sopesando el lugar poco favorecido en las encuestas y las dificultades de acceso al financiamiento.²

En una doble perspectiva comparada, histórica y regional, cuatro candidaturas presidenciales constituyen una cifra baja. En México es la más baja desde el tiempo de los comicios competitivos, aunque idéntica a la de 2012 (el pico se estableció en nueve en 1994, y hubo seis en el 2000). En América Latina ese número es excepcional, si se dejan de lado circunstancias y casos excepcionales. Los votos se distribuyeron como ilustra el cuadro 1.

CUADRO 1
 VOTACIÓN PRESIDENCIAL DE MÉXICO 2018

<i>Candidato</i>	<i>Coalición (partidos integrantes)</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>
Andrés Manuel López Obrador	Juntos Haremos Historia (Morena/PT/PES)	30.113,483	53.1
Ricardo Anaya	Por México al Frente (PAN/PRD/MC)	12.610.120	22.2
José Antonio Meade	Todos por México (PRI/PVEM/NA)	9.289,853	16.4
Jaime Rodríguez	Independiente	2.961,732	5.2
Candidatos no registrados	-	31.982	0.5
Votos nulos	-	1.571,114	2.7
Total	-	56.611,027	100
Inscritos/ Participación	-	89.332,031	64.3

² El retiro generó complicaciones logísticas, por la imposibilidad de repetir la impresión de la boleta sin su nombre, y jurídicas, sobre la manera de contabilizar las eventuales marcas en su candidatura. El TEPJF resolvió que debían computarse como nulos (su franja recibió 0.5% de los sufragios).

Destaca la mayoría absoluta de López Obrador, primer candidato de la fase competitiva que la alcanzó, además de superar con más de 30 puntos al segundo y ganar 31 de los 32 estados. Para el PAN y el PRI fue el peor resultado en el siglo XXI. Se reconfiguró del escenario partidario de repartición en aproximadamente tercios. Y la última ubicación correspondió al candidato independiente Rodríguez.

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

El 1o. de julio se renovó el Congreso bicameral, con las cámaras de senadores y de diputados. Los 128 senadores son elegidos por un periodo de seis años, con una modalidad mixta. Cada estado escoge tres senadores, dos le corresponden a la fórmula ganadora y uno a la que ocupa el segundo lugar. A estos 96 senadores se añaden 32 electos por representación proporcional en una lista nacional, es decir, en una circunscripción plurinominal única (artículo 56 constitucional).

La Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, electos cada tres años. 300 diputados son elegidos por mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales, demarcados con avanzadas herramientas informáticas de acuerdo con criterios demográficos imparciales y un cierto consenso político.³ Los 200 restantes son electos mediante representación proporcional en cinco circunscripciones regionales que agrupan varios estados (artículos 51-53 de la Constitución). Las dos modalidades de elección no interactúan, como sucede en el modelo alemán.

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

Para el Senado participaron 566 candidatos: 290 por la vía proporcional y 276 por mayoría relativa —siendo siete independientes, ninguno consiguió el curul—. Para la cámara de diputados contendieron 2,949

³ Baños, Marco Antonio y Palacios, Celia, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010”, *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 84, 2014, p. 95.

postulantes: 1,624 por representación proporcional y 1,325 por mayoría relativa (41 independientes, ninguno tuvo éxito). Por género, postularon 285 mujeres al Senado (50.3%) y 1,472 a la Cámara de Diputados (49.9%). La ligera ventaja masculina puso en evidencia que la vía independiente para competir es, sobre todo y por ahora, aprovechada por los hombres.

Una de las transformaciones importantes de la política en América Latina es el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los espacios de decisión. México pasó de incitar a los partidos a promover la inscripción femenina en las listas a establecer una cuota del 30%, incrementada a 40%. Finalmente adoptó la paridad de género en las listas de candidatos mediante una reforma constitucional con un amplio consenso.⁴

Las normas fueron apuntaladas por la posición proactiva del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cuando les correspondió zanjar casos concretos (por ejemplo, la primacía de la cuestión de género sobre el ejercicio de democracia interna, la obligatoriedad de la suplencia del mismo género, e incluso el concepto de la legítima sobrerrepresentación femenina para conseguir una paridad sustantiva, etcétera).⁵ Se confirma la importancia de los órganos electorales en el impulso de la agenda del derecho a la participación. Entre los retos, igual que en la mayoría de los países de la región, figura la ampliación de los espacios de representación femenina en el poder local.

Se produjo un incremento sostenido de la participación femenina en el ámbito legislativo federal: las diputadas pasaron de 11.5% en 1988 a 42.6% en 2015 y a 48.6% en 2018; las senadoras de 15.6% en 1988 a 32.8% en 2012 y a 49.2% en 2018. México alcanzó el mayor porcentaje de representación femenina de su historia y rebasa ampliamente la media regional —que es la segunda más alta del mundo, por debajo de Escandinavia—.⁶ El promedio se coloca en el pelotón de avanzada mundial.

Asimismo, el INE y el TEPJF definieron en 2017 que en los distritos del país donde la población indígena representa, como mínimo, el 60% de la población, los candidatos a diputados deben identificarse como tales y ser así avalados en los ámbitos comunitarios correspondientes, con el ánimo de asegurar la diversificación étnica de la representación. El INE

⁴ Villafuerte, Citlali y Medina, Luis, *La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral de 2013-2014: revisión de la equidad de género en la elección*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (inédito).

⁵ Gilas, Karolina, *Con las cuotas no basta*, México, TEPJF, 2014, pp. 49-54.

⁶ *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA-Universidad de Estocolmo-Unión Interparlamentaria, 2013, pp. 134-135.

puso en práctica una consulta a pueblos y comunidades indígenas para elaborar los distritos electorales, que formaron, de hecho, circunscripciones indígenas (en al menos la mitad de los distritos una mujer debe ser cabeza de lista, confirmando el enfoque de una paridad aplicada de manera vertical y horizontal). Esta innovación significativa fue más allá de cualquier previsión constitucional expresa, aunque se la entendió inscrita en el espíritu de la Constitución y en los convenios internacionales suscritos por México.⁷ La puesta en práctica mostró que si bien algunos candidatos cumplían con el perfil, otros, aunque demostraron los documentos, podían, más bien, ser considerados mestizos, provenientes de ambientes poco vinculados con los espacios indígenas,⁸ lo que es un primer resultado en claroscuro con respecto a los fines de la innovación.

Las legislativas federales se saldaron con la obtención de la mayoría absoluta por parte de la coalición Morena/PT/PES en ambas cámaras: 68 de 128 senadores y 307 de 500 diputados (en solitario Morena obtuvo 55 senadores y 191 diputados). El resultado, inédito en la fase competitiva, cerró décadas del habitualmente denominado “gobierno dividido”, en la medida que el oficialismo carecía de mayoría congresal. Los lugares siguientes los ocuparon las coaliciones PAN/PRD/MC (38 senadores y 130 diputados) y PRI/PVEM/NA (21 senadores y 63 diputados). Todos los partidos en competencia alcanzaron curules, incluidos el PES y NA, que perdieron el registro. Sus representantes consiguieron los escaños por mayoría relativa en circunscripciones, pues la asignación por representación proporcional fue cero.

3. Elecciones concurrentes: la importancia de las gobernaciones

Además de la renovación completa del poder federal, el 1o. de julio se eligieron a los gobernadores de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estuvieron en juego nueve de las 32 entidades autónomas que tejen el entramado federal, incluyendo tres de las cuatro con mayor población. En esos estados, y en otros 18 sin elección de gobernador, también se disputaron los congresos.

⁷ Embriz, Arnulfo, “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas”, *Milenio*, 2018, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arnulfo-embriz-osorio/columna-arnulfo-embriz-osorio/1-julio-28-distritos-electorales-indigenas>.

⁸ Sonnleitner, Willibald y Hvostoff, Sophie, “Participación y representación político-electoral indígena”, *Balance de las reformas en el proceso electoral 2018*, México, El Colegio de México, 2018 (inédito).

Estos comicios son relevantes, pues el gobernador emerge como la principal figura política y administrativa de las regiones, con amplias competencias y facultades, e influencia en muchos ámbitos. Las elecciones en ese nivel suelen ser complejas y son señaladas por no alcanzar los mismos estándares de garantía, equidad y competitividad que las de categoría federal. En el sexenio 2012-2018 varias provocaron polémica, como la de Chiapas, la de Coahuila (el INE señaló que el ganador sobrepasó el tope de gasto) o la del Estado de México (celebrada en un ambiente enrarecido por las denuncias y acusaciones). En 2018 la elección de Puebla dio lugar a una complicada fase postelectoral.

La situación en los estados fue heterogénea. En algunos los partidos calcularon la dinámica presidencial para formar coaliciones (por ejemplo, en Chiapas), en otros privilegiaron la vía autónoma, lo que elevó la cantidad de candidaturas en competencia (ocho en Morelos, siete en Ciudad de México y Jalisco).

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

En el tercer nivel, de gobierno local, se disputaron cargos municipales, en especial presidencias de ayuntamiento, concejalías, sindicaturas y regidurías, que renovaron la base política del Estado. Si bien los triunfos mostraron un cuadro multicolor, el avance de Morena fue también perceptible en este nivel.

En 23 estados se estrenó la reelección, en una oportunidad abierta en 1,380 alcaldías y 913 diputaciones locales. 188 de los 320 alcaldes que aspiraban al mandato consecutivo lo lograron (59%). Se corroboró la tendencia latinoamericana —y mundial— favorable para la reelección de autoridades locales. Aun así, en la perspectiva comparada, el número de aspirantes a conservar el puesto es bajo, igual que el porcentaje de reelección.

Tal vez la explicación resida en el reacomodo del sistema de partidos en 2018, pues alcaldes de los partidos afectados no consiguieron revertir la dinámica nacional (incluso los del PRD y el PVEM quedaron por debajo de una tasa de reelección de 50%). Asimismo, se constató que, a pesar de la ventana abierta, muchos dirigentes optaron por la costumbre

del tiempo de la prohibición reeleccionista: postular a otro cargo. Se cruzaron alcaldes que aspiraban a curules legislativos y parlamentarios que se presentaban para cargos ediles o para integrar una cámara diferente a la de origen. Hubo casi 800 elegidos que aspiraron a un puesto diferente al que tenían, de los cuales casi 45% se presentaron para una presidencia municipal.⁹

453 mujeres ganaron una de las 1,612 alcaldías en disputa (28%). Si bien el porcentaje representa la mitad del de parlamentarias federales, se sitúa en la franja alta latinoamericana de presencia femenina en el poder local (el promedio regional apenas excede el 10%). Entre ellas, las abanderadas vencieron en capitales de entidades: ciudades de Puebla, Hermosillo y Chihuahua, donde María Eugenia Campos logró la reelección. Y se añade, con relevancia propia, el triunfo de Claudia Sheinbaum, primera mujer en ganar la jefatura de la Ciudad de México, considerado el segundo cargo más relevante del país entre las autoridades ejecutivas.

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

La elección de 2018 se celebró en una coyuntura sociopolítica de persistente descontento con la política y los políticos, escepticismo con las instituciones, insatisfacción con los resultados de la democracia, “desconfianza y desvinculación de ciudadanos entre sí y entre ciudadanos y gobierno”.¹⁰ En las generaciones jóvenes, aquellas que han crecido en el régimen competitivo, hay pocas o vagas expectativas con la democracia.

Se asume comúnmente que los problemas de la democracia exceden lo electoral: inseguridad, desigualdad, estancamiento de oportunidades por un crecimiento mediano de la economía, precaria cultura política democrática y de rendición de cuentas, corrupción (el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional para el periodo 2014-2017 es de 3, por debajo de la media latinoamericana de 3.7. Para una perspectiva de conjunto: Transparencia Mexicana, 2014) e impunidad (a pesar de que casi una decena de ex gobernadores se hallan encarcelados bajo distintos cargos de corrupción, en un giro importante, favorecido por ciertos avances de la justicia y la alternancia partidaria en los estados).

⁹ “«Chapulínea» casi 800 en los estados”, *El Universal*, 3 de junio de 2018, p. 13.

¹⁰ Somuano, María Fernanda (coord.), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE-El Colegio de México, 2014.

Por otra parte, la inseguridad y la violencia se han agravado: 2017 fue el año más violento de las últimas décadas, con más de 30,000 homicidios, un promedio de 25/100,000 habitantes, casi el triple de la media mundial. Esos factores comienzan a tener repercusiones, implicaciones e incidencias sobre los procesos electorales, por momentos secundarias en su extensión territorial. En la elección intermedia de 2015 convergieron la violencia del crimen organizado, que se tradujo en asesinatos e intimidaciones contra candidatos, y la protesta de los maestros contra la reforma educativa, en particular en Guerrero y Oaxaca, con ataques a sedes de los partidos y de los organismos electorales, saqueo del material electoral, etcétera (de manera adicional y marginal, ciertas comunidades rurales o indígenas se opusieron a la instalación de casillas mientras no se resolvieran los conflictos pendientes con instancias públicas). Pese a representar un porcentaje mínimo, constituyeron una situación sin precedentes recientes.

En 2018 ambos factores permanecieron como elementos disruptivos del proceso, si bien la conflictividad social se atenuó. Lo más grave durante el periodo electoral, de septiembre de 2017 a julio de 2018, fue el asesinato de más de 100 líderes políticos, entre ellos 28 precandidatos, 20 candidatos y un funcionario del INE (en el nivel federal fue asesinado Fernando Purón, candidato a diputado del PRI en Coahuila).¹¹ Se contaron, igualmente, heridos, secuestrados y actos intimidatorios de distinta naturaleza contra partidos y candidatos. Fue el proceso más violento de las últimas décadas, en cifras con pocos equivalentes en América Latina.¹² Y los crímenes no cesaron tras la jornada electoral, golpeando a candidatos electos.

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

La mayoría de las víctimas ejercían responsabilidades municipales o competían en el ámbito local, en especial rural (durante el sexenio del ex

¹¹ Etellekt, Séptimo informe de violencia política en México 2018, México, 2018.

¹² Romero Ballivián, Salvador, “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos”, en Romero Ballivián, Salvador (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata-Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2017, pp. 28-42.

presidente Enrique Peña Nieto fueron asesinados 36 alcaldes, una cifra parecida a la del sexenio de Felipe Calderón, en el cual se contabilizaron 38).¹³ La modalidad de sicariato utilizada en múltiples ejecuciones sugiere el involucramiento del crimen organizado. Y la violencia se acentúa en el sudeste y centro: Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán y el Estado de México registraron la situación más crítica. Todos los partidos han sido afectados, con mayor penalización para el PRI y el PRD.

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

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

No obstante, la violencia no ha impedido que el INE capacite a los miembros de casilla en todo el país, con un nivel muy alto de cobertura. Esta paradoja se explica, en amplia medida, porque el propósito del crimen organizado no es impedir la celebración de las elecciones, sino orientar el resultado, en especial en ámbitos locales, de específico interés para sus actividades.

Con características propias, como en otras regiones de América Latina, aparece la sombra de la violencia de género por razones políticas.¹⁴ Sobre un fondo cultural de arraigado machismo, esta forma específica de violencia se ha extendido y ganado visibilidad a medida que se han

¹³ Datos del portal Alcaldes de México, disponible en: www.alcaldesdemexico.com.

¹⁴ Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

afianzado las oportunidades para que las mujeres accedan a cargos de decisión, y muchos varones se consideran desplazados de un espacio que asumen como coto reservado. Esa violencia no sólo se ejerce en tiempos de campaña; se prolonga durante el tiempo de mandato, por ejemplo, con acosos y presiones para la renuncia, en especial en comunidades rurales, donde perviven pautas de comportamiento más tradicionales, con roles de género estereotipados.

Las instancias electorales (institutos, tribunales, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE) colocan el asunto entre los temas de seguimiento relevante, y junto con otras entidades suscribieron un protocolo de atención de la violencia política contra las mujeres en 2016, actualizado al año siguiente. Al mismo tiempo, la figura de violencia política de género comienza a ser incluida en la legislación y en los estatutos partidarios (mas aún no ha sido tipificada como un delito electoral como tal). El TEPJF ya ha sentado jurisprudencia en la materia,¹⁵ pero varias candidatas optan por la vía más expedita, probablemente de mayor impacto público, aunque de menores consecuencias legales, y hacen la denuncia antes o exclusivamente frente a los medios o mediante sus redes sociales.¹⁶ Quizá el objetivo apunta, sobre todo, a generar solidaridad y cohesión alrededor de la candidatura o restar puntos a un contrincante en una perspectiva centrada alrededor del éxito de la campaña, postergando el uso de los recursos jurídicos.

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

La arquitectura de la institucionalidad electoral mexicana establece una división cuatripartita de las competencias y las funciones; unas horizontales, otras verticales. Las primeras se establecen entre el organismo técnico-administrativo, el INE, encargado de preparar, organizar, conducir y vigilar las elecciones, y el jurisdiccional, el TEPJF, que resuelve las controversias a partir de las impugnaciones presentadas y aplica la justicia electoral. Este modelo federal de naturaleza horizontal se replica en los 32 estados, con variantes y especificidades menores, entre los institutos electorales (legalmente denominados Organismos Públicos Loca-

¹⁵ *Caso Cuellar vs. Tribunal Electoral de Tlaxcala*, jurisprudencia 48/2016, disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/428efb100541d58.pdf>.

¹⁶ Jiménez, Omar (coord.), *Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2018, p. 138.

les, OPL) y los tribunales electorales de cada entidad. La articulación del nivel subnacional y el federal define las relaciones verticales.

Al lado de la estructura administrativa y jurisdiccional, la FEPADE, adscrita a la FGR, con autonomía técnica, actúa con carácter ministerial en la persecución penal electoral. Se trata de una instancia con sede únicamente federal, aunque algunos estados han creado sus propias fiscalías independientes de la FEPADE. Así, el ámbito penal electoral considera aproximadamente dos centenares de delitos, una cifra sin equivalentes en el mundo.

Este diseño sofisticado, incluso complejo, es fruto de la evolución propiciada por reformas profundas y periódicas, cuyo origen se remonta a 1977, cuando a través de cambios en la legislación electoral, México comenzó la transición hacia un régimen pluralista y abierto a la alternancia, sin rupturas radicales ni un momento fundacional. Desde entonces se añadieron seis reformas, en 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007, que replantearon el esquema institucional electoral, las reglas de competencia, de financiamiento de la política, de representación y de condiciones de participación electoral.¹⁷

En 2012, en el inicio mismo del mandato de Peña Nieto, las fuerzas parlamentarias suscribieron el Pacto por México, con una agenda de reformas en diversos ámbitos que se buscaba encarar de manera consensuada. El componente electoral fue una de las piezas clave. Al cabo de un año de trabajos, en 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma electoral con ajustes constitucionales y legales, y, en enero de 2014, fue promulgada por el Ejecutivo.¹⁸ Modificó las competencias de todas las instituciones electorales, creó nuevas figuras y procedimientos jurídicos e influyó sobre las relaciones verticales y horizontales entre los organismos.

El cambio central fue la nacionalización de la organización electoral, cuyo símbolo fue el paso del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE, reforzada en mayo de 2014 con las leyes nacionales de organización y procedimientos electorales, así como la legislación sobre los partidos. El reemplazo no fue meramente de nombre: implicó una nueva concepción sobre la administración del proceso, plasmada en las 74 nuevas atribuciones del organismo electoral.

¹⁷ Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA-UNAM, 2008, pp. 654 y 655.

¹⁸ Solís, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, FCE, 2018, pp. 39-42.

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

De manera más acotada, en la justicia electoral hubo también configuraciones adicionales. Nuevas figuras procesales, como el procedimiento especial sancionador, requieren una coordinación entre el INE, a través de la unidad de lo contencioso electoral, y la Sala Regional Especializada del TEPJF, ocupada de dirimir las controversias sobre propaganda y libertad de expresión, con sentencias que tienen su segunda instancia en la Sala Superior del TEPJF.

Esta arquitectura tuvo una primera puesta a prueba en los comicios intermedios de 2015, cuando se aplicó bajo el apremio de tiempo e implicó un significativo esfuerzo de adaptación para las instituciones, pero la evaluación más completa requería el tamiz de la elección federal que incluyera la presidencial. En ese sentido, los comicios de 2018 revisaron todos los componentes de la reforma: el esquema nacionalizado que supuso la creación del INE, la articulación federal y local en la organización de las elecciones, el balance entre los componentes administrativos y jurisdiccionales, la vigilancia del financiamiento de la política y el afianzamiento del modelo de comunicación.

V. Eje 4: la nacionalización del esquema administrativo electoral. El progresivo engranaje nacional y local

1. La nacionalización del esquema administrativo electoral

La reforma de 2014 nacionalizó el esquema electoral con el papel preponderante del INE y reformuló la vinculación entre el nivel nacional y el local. Así, entre las nuevas atribuciones del INE destaca la designación y remoción de los consejeros de los OPL (además de la facultad de in-

investigarlos en casos de denuncia). Y la ejerce en lugar de los congresos estatales, en los cuales se presumía una influencia excesiva del gobernador, para eliminar la primacía de las variables políticas y partidarias y privilegiar criterios de profesionalidad e imparcialidad.

Ya se aplicó en los 32 órganos locales a través de una selección meritocrática (examen de preguntas múltiples y ensayo, calificados por instancias independientes), que se cierra con una fase de entrevistas a cargo de los consejeros del INE y la designación con mayoría calificada (8/11). El procedimiento acentúa los precedentes principios de equidad de género;¹⁹ sobre 224 consejeros, 112 (50%) son mujeres, y la mitad de los institutos tienen mayoría femenina.

Se trata de un mecanismo de selección de autoridades electorales poco habitual por la cantidad de filtros meritocráticos y de etapas. Sus resultados han sido satisfactorios, si bien no exentos de ciertos tropiezos (algunas investigaciones sugieren que la etapa final de las entrevistas puede distorsionar los criterios meritocráticos y conducir a una disminución de la calidad de los procesos electorales, aunque también se la juzga importante para valorar otras cualidades).²⁰

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

En 2018 se integraron 156,974 casillas, de las cuales, aproximadamente, 96% fueron únicas (la excepción correspondió a Baja California Sur y Nayarit, donde sólo hubo comicios federales). Sus miembros se escogen a través de un sorteo que, en una primera instancia, concierne al 13% de los inscritos del listado nominal. En esta oportunidad se requería la participación de alrededor de 1.4 millones de ciudadanos, y el INE capacitó el doble (2.760,968), una cifra récord en términos absolutos y porcentuales, con una metodología presencial y personal en una modalidad inusitada a nivel comparado. Adicionalmente, colocó material formativo en sus plataformas virtuales. Como lo hace desde 2016, pagó la capaci-

¹⁹ Alarcón, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la ley a los resultados”, *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2010, pp. 125-127.

²⁰ Loza, Nicolás y Méndez, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016, pp. 143-174.

tación y a los funcionarios, pues en 2015 los OPL tuvieron dificultades para contribuir con su cuota parte. Los ajustes reflejaron la dinámica de lecciones aprendidas.

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

Por último, el INE recibió facultad para asumir, en cualquier momento, cualquier actividad que compete a algún OPL o atraer un asunto cuando la relevancia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación (con una mayoría calificada de ocho consejeros). Tiene, asimismo, la potestad de delegarles atribuciones federales sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo. Hasta el momento, el INE ha ejercido las facultades de atracción y de asunción (por ejemplo, componentes del voto en el exterior o el conteo rápido de gobernadores, si bien las autoridades locales respectivas lo dieron a conocer públicamente), mas no ha estrenado la delegación.

Por su parte, los institutos locales perdieron atribuciones, aunque conservan autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios, independencia de decisiones y las atribuciones de acuerdo con las leyes electorales locales respectivas, aplicadas en paralelo con la legislación nacional (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos). Su campo de acción incluye el escrutinio y cómputo local, la educación cívica, la preparación de la jornada electoral, la observación local, la difusión de los resultados preliminares y el conteo rápido.

Los estados han reaccionado incómodos. Los institutos locales privilegian el vínculo con el INE, pero ellos cubren la planilla salarial de los OPL y varios otros gastos. Más allá, denuncian que la reforma vulnera un pilar del federalismo, tema que suscita interrogaciones en amplios sectores políticos e intelectuales.²¹

2. El mejoramiento de las relaciones entre el INE y los institutos locales y los puntos críticos

El esquema de la reforma de 2014 exige un fino circuito para sincronizar el ejercicio de coexistencia, concurrencia y colaboración interinstitucio-

²¹ Molina, Luis, *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2015.

nal, que se aborda mediante un convenio entre el INE y cada OPL, sobre una base común, ajustada a las especificidades de cada estado. El acuerdo define las tareas y compromisos de cada nivel de manera minuciosa para ocuparse de las fases previas, de la jornada electoral y de la etapa posterior; por ejemplo, para el conteo rápido, la observación, las campañas de comunicación y de impulso a la participación, etcétera. Se establecen procedimientos, actividades, plazos y obligaciones presupuestarias. En total se acordaron 3,350 actividades conjuntas, cada una con un responsable, local o nacional. Para llevar adelante las tareas asociadas, el INE creó la Unidad de Vinculación, aprobó el reglamento de coordinación y estableció con cada instituto local una comisión interinstitucional integrada por sus funcionarios y consejeros locales. Esa labor se apunala con la colaboración entre los institutos locales y la junta local del INE en la capital de cada estado.

La relación entre el naciente INE y los reformulados institutos locales comenzó crispada: la elección de 2015 mostró fricciones, aunque no tantas como para perjudicar la organización de la elección. Pero el camino recorrido en los comicios de 2016 y 2017 contribuyó a limar los conflictos vinculados con percepciones de un lado y del otro. En los institutos locales latía la herida de la reducción considerable del alcance de sus funciones y atribuciones, así como la sensación de que el INE minimizaba las tareas que podían asumir, como en la fiscalización o el desarrollo de tecnologías que debieron colocar de lado (por ejemplo, la urna electrónica de Jalisco, el voto por Internet para los residentes en el exterior en Ciudad de México). Esta impresión se acentuó en los estados donde los institutos construyeron un armazón ambicioso y adoptaron estándares internacionales para ejecutar ciertas funciones. En el lado del INE se expresó la voluntad de aplicar el mandato implícito de la reforma, apuntalar la homogeneidad de las elecciones a partir de su propio parámetro y asentar la función directiva, lo que condujo a un trato no siempre atento a las especificidades de los órganos locales o las particularidades de su trayectoria.

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

En una perspectiva comparada, uno de los rasgos singulares de la articulación entre el INE y los OPL es la votación en el exterior, pues los ciudadanos sufragan por dos autoridades federales (presidente y senadores), por el gobernador de su estado e incluso, en algunos estados, por legisladores locales.²²

Pese a los avances en la coordinación, los organismos electorales locales insisten en que poseen el personal y la infraestructura para recibir la delegación de tareas y que el INE debiera avanzar en ese componente, o al menos extender los márgenes de autonomía en áreas como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) o la capacitación y educación cívica para responder con más precisión a las características locales (por ejemplo, las reglas locales de cómputo varían en función del tipo de coaliciones o alianzas permitidas, etcétera). Y si bien los estados acomodaron las fechas para coincidir con las elecciones federales, rara vez reprogramaron todo el calendario electoral, lo que obliga a llevar dos cronogramas con las correspondientes complicaciones.²³ Asimismo, lamentan que la definición tardía de ciertos temas obligó a cambiar materiales ya elaborados y el costo lo asumieron ellos. En la instancia nacional hay cierta predisposición para encarar un funcionamiento más equilibrado del modelo, aunque no hay pasos prácticos en esa dirección.

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

²² Muñoz, Abel, “Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas”, en Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, pp. 195-205.

²³ Hernández, Ramón, “Democracia electoral rijosa y litigiosa en México”, en Vado, Luis (coord.), *El proceso electoral 2014-2015*, México, Instituto Electoral del Estado de Querétaro-Tirant lo Blanch, 2016, pp. 196 y 197.

3. Consecuencias, logros y desafíos

Entre las consecuencias y logros que se destacan de la transformación, está un incremento de las alternancias en las gubernaturas, en algunos casos por primera vez en la historia, que reflejarían condiciones de competencia mejor respetadas por los organismos electorales y que, por lo tanto, disminuirían las ventajas acumuladas por el partido gobernante. El argumento es plausible, aunque no debe descartarse que se trate también, o sobre todo, de un movimiento político de fondo: varios de los cambios de gobierno local en la fase 2015-2018 se hicieron en detrimento del PRI, tendencia ratificada en la elección general.

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

Entre los retos que se hallan dentro del perímetro de las instituciones electorales, figura la necesidad de impulsar la creación de un servicio profesional electoral único, mejorar la infraestructura de ciertos OPL para equilibrar las oportunidades de ejecutar las labores con similares niveles de calidad y armonizar las remuneraciones de los consejeros de los OPL (hoy oscilan del simple al triple, según el estado de designación).

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

Uno de los desafíos de la democracia contemporánea es la regulación del ingreso y del gasto de los recursos en la competencia política, y en América Latina una de las legislaciones más modificadas es la del financiamiento de la política; las rendiciones de cuenta, la fiscalización y el encuadre de los aportes privados y de la actividad gubernamental en tiempos de campaña. Los ajustes continuos sugieren la insatisfacción con los resultados o el estallido de escándalos que ponen al descubierto las infracciones a las normas o la ausencia de previsiones en ciertos campos. México no ha estado al margen de esa dinámica; incluso, tras las elecciones del 2000, impuso a los partidos unas de las multas más altas del mundo por financiamientos indebidos.²⁴

²⁴ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.

México ha hecho la apuesta de que el financiamiento de la política sea eminentemente público, con un monto transferido a los partidos sin equivalentes en América. Sólo en el nivel federal, en 2018, para el funcionamiento ordinario y gastos de campaña, se destinaron 6,573 millones de pesos, aproximadamente 365 millones de dólares (a la tasa de cambio de inicios de año). Y al monto se añaden los recursos entregados por los estados para los mismos fines (6,706 millones de pesos). Ninguno de ellos contabiliza la propaganda en medios audiovisuales, gratuita para los partidos y candidatos, tanto en medios públicos como privados. Alrededor del 90% del financiamiento partidario es de origen público,²⁵ y la cifra para 2018 se estableció en 88%.

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

La reforma de 2014 confirió al INE la responsabilidad de fiscalizar las finanzas de todos los partidos, precandidatos y candidatos, cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo se ocupaba de las cuentas de los candidatos federales. El cambio, uno de los más importantes, implicó una voluminosa carga de trabajo adicional: en 2012 se revisaron 1,605 informes, y la cifra se multiplicó por 10 para 2018 (17,699).

El procesamiento exhaustivo, y casi en tiempo real, de las cuentas, supone un modelo exigente tanto para el INE como para los partidos y candidatos, sometidos a la obligación de reportar el gasto 72 horas después de efectuado. El doble desafío, de exhaustividad y celeridad de las auditorías, llevó a la implementación de un sistema de contabilidad singular a nivel mundial. El INE revisa los informes, practica auditorías, efectúa investigaciones de inteligencia financiera (cruces de datos con las autoridades fiscales de supervisión bancaria y la Secretaría de Hacienda) a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), además de revisar las quejas de los partidos. Éstas son útiles para un seguimiento minucioso a los candidatos, aunque también se prestan con frecuencia a la denuncia frívola.

En 2018 el INE identificó que aproximadamente 368 millones de pesos no fueron reportados, lo que da lugar a sanciones, y en especial multas

²⁵ Murayama, Ciro, “Dinero y campañas: fetichismo y realidad”, *Nexos*, 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36932>.

(equivalentes a la suma no reportada, un criterio menos riguroso que el anterior, de 150%). En total, el INE impuso multas por 872.6 millones de pesos, por esas y otras irregularidades (como el reporte extemporáneo de los gastos). Los problemas se concentran más en el nivel local que el federal, y no se produjo ninguno en las candidaturas presidenciales. El partido más sancionado fue el PRI (186 millones), seguido por Morena (139.5), el PVEM (107) y el PT (100.2), los únicos con castigos por encima de 100 millones.

Las sanciones son impugnables ante el TEPJF, y si se confirman, el pago se efectúa a través de la retención de las prerrogativas financieras de las organizaciones, lo cual garantiza el pago (se retiene hasta el 25% de la cantidad correspondiente a cada mes), aunque tampoco genera fuertes mecanismos inhibitorios.

El caso políticamente más sensible fue la multa de 194 millones de pesos (alrededor de 10 millones de dólares) a Morena por la creación de un fideicomiso para los damnificados del sismo de septiembre de 2017. El INE lo consideró un financiamiento paralelo no declarado. Aunque la sanción se impuso luego de la elección, el presidente electo reaccionó con dureza e impugnó la sanción. El TEPJF optó, por la sensibilidad del caso, por crear una comisión integrada por las siete ponencias, y en una votación unánime, falló que el INE no acreditó la responsabilidad de Morena en el manejo del fideicomiso ni comprobó el destino de los recursos, por lo que revocó la sanción de manera lisa y llana.²⁶

La reforma en la fiscalización es un tanto más delicada que el rebase del 5% del tope de gastos de campaña; constituye una causal de nulidad de la elección, siempre y cuando medie una diferencia de votos inferior a cinco puntos porcentuales entre los dos primeros candidatos y que la autoridad jurisdiccional estime que el exceso fue determinante (el TEPJF solo anuló una elección, la del municipio de Camarón de Tejada, en Veracruz, en 2017. Las controversias han sido fuertes y, sin duda, la más sonada se produjo alrededor de la elección de la gubernatura de Coahuila, en el 2017, finalmente validada, a pesar de que el INE detectó rebases al tope). En 2018 el INE detectó que 79 candidaturas rebasaron el techo de gasto, no estando en esa situación ninguna candidatura presidencial o de gubernatura. Para que el TEPJF disponga a tiempo de esta información clave para la calificación de la elección, el INE debe finalizar su labor en 40 días, un plazo muy corto en la legislación comparada.

²⁶ Fuentes, Felipe, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «Fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018, p. A 18.

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

Otro aspecto sensible es que el tope de gasto para las campañas locales —incluyendo las de gobernador, que a menudo son las más polémicas— se deja a consideración de cada estado, sin base de cálculo nacional. Las diferencias oscilan de uno a seis, a veces en estados vecinos y con censos electorales de talla parecida (por ejemplo, entre Ciudad de México y el Estado de México). Sin necesidad de uniformizar, elementos comunes podrían acotar la discrecionalidad.

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

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

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

El esquema de comunicación fue diseñado por la reforma de 2007 y apuntalado por la de 2014. Se funda sobre el acceso permanente de los partidos a la radio y la televisión a través, y exclusivamente, de la pauta controlada por el INE; la prohibición de adquirir espacios radiofónicos o televisivos por parte de los partidos o de terceros (cuya violación es también causal de nulidad de los comicios), y la prohibición a los servidores públicos de divulgar propaganda de gobierno para beneficio partidario.

La distribución de la pauta publicitaria se ciñe a reglas complejas, incluyendo el desglose constitucional por minutos y segundos (artículo

41 y transitorios de la Constitución). Este exceso confirma la tendencia legislativa electoral mexicana al detallismo, que incluso bordea lo “peligroso”,²⁷ y exige una inteligencia tecnológica de distribución, monitoreo y control que el INE heredó del IFE, también sin equivalentes a nivel mundial. En la precampaña y campaña del proceso, el INE difundió, en 3,111 estaciones de radio y televisión, casi 60 millones de spots (cada uno de 30 segundos de duración). De esa cantidad, aproximadamente 19 millones pertenecieron a la institucionalidad electoral (administrativa y jurisdiccional, federal y local) y 40 millones a los partidos, asignados de acuerdo con criterios de igualdad (30%) y de fuerza (70%, en función a la última votación de diputados federales). El PRI, el PAN y el PRD recibieron las tajadas principales, mientras que Morena la cuarta, y hubo casi 700,000 espacios publicitarios para candidatos independientes.

Los comicios confirmaron conclusiones previas: “las nuevas reglas de la comunicación política, aunque sin duda perfectibles, son perfectamente operables”,²⁸ también la rigidez de la pauta distribuida de manera uniforme a lo largo de la campaña o la dificultad de segmentar el mensaje según audiencias,²⁹ así como el hartazgo del público ante una pauta publicitaria que alcanza 48 minutos diarios en cada estación.³⁰ Las observaciones no debieran poner en tela de juicio los principios del modelo que se articula alrededor de la equidad, la libre expresión y la prestación de un servicio público de interés general.

El conjunto de los organismos electorales hizo énfasis en la participación informada, libre, y en el conjunto de elementos que dan certeza al proceso (la labor de los integrantes de casilla seleccionados al azar y vecinos de los votantes, la seguridad de la credencial, de la tinta indeleble, etcétera). El INE, el TEPJF y los institutos y tribunales locales explicaron en sus spots su función, difundieron información sobre la jornada y alentaron la participación, en particular juvenil, el segmento demográficamente más amplio y con asistencia a las urnas inferior al promedio (estrategia mediática “Porque mi país me importa” y “Voto libre” del INE).

²⁷ *Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009, p. 92.

²⁸ Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, p. 21.

²⁹ Nacif, Benito, “Política a debate”, *El Universal*, 2 de julio de 2015.

³⁰ Arellano, Marco y Jara, José Rubén, “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma”, en Jara, José Rubén y Garnica, Alejandro (eds.), *Audiencias saturadas, comunicación fallida*, México, Delphos, 2012, pp. 31-140.

En perspectiva comparada, se trata de un dato frecuente de la curva de participación según la edad.

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

El INE cumplió nuevamente con la organización de los debates presidenciales. Realizó tres, que constituyeron hitos de la campaña, con alta audiencia en televisión abierta, por cable e Internet, prolongadas discusiones entre analistas y periodistas sobre el desempeño de los candidatos y el tratamiento de los temas, y los únicos momentos en los cuales los aspirantes convergieron en un escenario único. El formato elegido, aunque no exento de ciertas críticas, fue considerado mejor que el de 2012, pues permitió mayor interacción entre los candidatos y participación del público, en modalidad presencial y otra a través de preguntas formuladas en las redes sociales.

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

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

VIII. Eje 7: partidos y candidaturas independientes

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

En efecto, aumentaron los requisitos para la constitución de agrupaciones y se redujo el periodo de inscripción de nuevos partidos a cada

seis años. Esta última disposición, inhabitual en la legislación comparada, podría generar tensiones sobre el sistema político, pues cierra una válvula de escape y de flexibilidad para acoger nuevos actores. El umbral mínimo, tanto para el reparto de escaños como para mantener el registro, se elevó de 2% a 3%, un porcentaje común en la región.

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

El umbral para la recolección de firmas para los candidatos independientes es exigente: 2% de la lista nominal, con distribución territorial (1% en al menos 17 entidades), lo que supuso alrededor de 866,000 firmas para el registro presidencial. En una perspectiva comparada, el umbral no parece desproporcionado, y el hecho de que dos candidatos lo superaran indica la factibilidad del proceso, si bien ambos poseían una extensa trayectoria política y partidaria, redes sociales articuladas y notoriedad pública (características ausentes en una persona sin o con poca experiencia política, lo que conduce a la reflexión sobre el verdadero objetivo de las candidaturas independientes).

Se añadieron siete contendientes para el Senado (entre ellos, Manuel Clouthier, diputado independiente por el distrito cinco de Sinaloa en 2015, y Pedro Kumamoto, diputado local independiente en Guadalajara-Jalisco en 2015. Los dos fueron los más apoyados, con 7% y 21%, respectivamente) y 41 para una diputación federal, aunque los resultados tampoco los favorecieron. 479 candidatos independientes se presentaron para las alcaldías, con un predominio de varones (85.8%) y presencia en Oaxaca, Nuevo León, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Michoacán (entidades donde fueron 35 o más);³¹ 20 coronaron con éxito, en distritos pequeños o medianos, algunos con limitada experiencia política.

Queda pendiente la necesidad de revisar todas las fases para asegurar que los independientes no encuentren penalidades ni ventajas significativas con respecto a los postulados por las organizaciones partidarias ni diferencias abruptas según regiones (dada la tendencia de ciertos estados de endurecer los requisitos de inscripción, un movimiento frenado desde la esfera judicial). Se requiere un reacomodo de los plazos o un mecanismo más expedito para que la valoración del registro de las candidaturas

³¹ Alvarado, Arturo, "Candidaturas independientes", *Informe final del proyecto: Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018*, El Colegio de México, 2018 (inédito).

finalice antes del inicio formal de la campaña, con su correspondiente lote de derechos y obligaciones. Otro punto igualmente complejo concierne el financiamiento: los candidatos independientes reciben un monto equivalente al de un partido político nuevo, a repartirse entre todos, lo que provoca una brecha alta entre el tope de campaña y lo que recibe un candidato, algo que disminuye, de entrada, sus opciones. Asimismo, la pauta a la cual tienen derecho en la televisión es reducida, y no pueden ampliarla aun cuando consiguieran fondos propios.

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

1. La reforma electoral de 2014 en el ámbito jurisdiccional

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

La SRE opera a través del procedimiento especial sancionador, mediante el cual conoce de violaciones a las normas sobre propaganda gubernamental, política o electoral y anticipo de precampaña o campaña, tanto en medios de comunicación como en redes sociales, un espacio de desafíos novedosos. El procedimiento especial sancionador comienza con la instrucción del proceso en el INE (a través del Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral), e investiga las denuncias (mayoritariamente por uso indebido de tiempos de radio y televisión y por calumnias), integra el expediente y lo pone en conocimiento de la SRE para sentencia, impugnabile mediante recurso de revisión ante la Sala Superior del TEPJF.

El INE, para la instrucción y la SRE, cuentan cada uno con 72 horas, lo que conlleva una exigencia de celeridad. Esa eficiencia permanece en toda la estructura jurisdiccional a pesar del sostenido aumento de asuntos. Y el promedio de resolución de un caso es de aproximadamente 10 días, a menudo con sentencias extensas.³² Una resolución tan ágil de las

³² Hay esfuerzos por acortar la extensión y presentarlas en un lenguaje sencillo, por ejemplo: Sala Regional Monterrey, *Manual para la elaboración de sentencias*, México, TEPJF, 2015.

causas, más allá del cumplimiento de la obligación, constituye un indis- cutible mérito.

De manera general, la SRE ha fijado como línea jurisdiccional la libertad de expresión y el corte de cualquier campaña sucia, ordenando el retiro de propaganda considerada calumniosa, entendida más en el sentido genérico que en el específico como delito. El equilibrio es delicado, pues ambos principios pueden chocar (de hecho, algunas voces señalan que ese posicionamiento no defiende al máximo la libertad de expresión y limita la información útil para el elector).^{33,34} Asimismo, en línea con la postura de la Sala Superior del TEPJF, hace énfasis en la tutela del debido proceso legal, la protección de los derechos de grupos étnicos, de género, de la niñez y de personas con discapacidad física (ilustrada, por ejemplo, en la exigencia de que la propaganda de los partidos lleve subtítulos, audio, etcétera).³⁵

2. La vinculación entre el plano federal y el local en el ámbito jurisdiccional

El TEPJF ocupa la cúspide de la pirámide jurisdiccional electoral. Concedido para resolver de manera exclusiva o prioritaria los asuntos federales, su papel ha adquirido progresiva y creciente relevancia en el espacio local. Sin embargo, a diferencia del esquema administrativo, los tribunales locales trabajan de manera independiente, aunque, en general, atentos a las líneas de resolución que fijan las salas regionales, la SRE y la misma Sala Superior.

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

³³ *Idem.*

³⁴ Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Campañas censuradas”, *Excélsior*, 16 de abril de 2015.

³⁵ Coello, Clicerio, “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en Coello, Clicerio *et al.* (coords.), *Modelo de comunicación política a debate*, México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2017, pp. 349-368.

3. El proceso electoral de 2018

La extensión de las atribuciones jurisdiccionales, el papel proactivo del TEPJF sobre los alcances de su función —desde la inflexión de 2003, cuando impuso una visión garantista de los derechos de los militantes y de resolución de asuntos internos de las organizaciones políticas—³⁶ y las ventanas anchas para la impugnación de casi cualquier acto electoral, con la correspondiente posibilidad de apelación ante una instancia superior (las sentencias locales ante las salas regionales del TEPJF y las de las salas regionales ante la Sala Superior), convergen en el aumento ininterrumpido, hasta de características exponenciales, de las causas presentadas ante los tribunales electorales, por ciudadanos, militantes y dirigentes partidarios (casi 200,000 desde la fundación del TEPJF en 1996).

Sin embargo, en 2018 se presentaron menos causas anticipadas por las autoridades jurisdiccionales, que incluso temían que la cifra de 2012 se duplicara y se aproximara a las 50,000. La menor litigiosidad también fue constatada por la SRE, que resolvió menos casos que en 2015 —eventualmente de relevancia mayor por tratarse de la campaña presidencial—, y por la FEPADE, que luego de varios procesos locales con fuertes denuncias, registró una incidencia menor de denuncias de compra y coacción del voto y de desvío de programas sociales hacia fines partidistas (en 2018 se contabilizaron alrededor de 1,600 denuncias, de las cuales casi 60% provienen del INE por adulteración del padrón, cuyo fin suele ser la delincuencia común y no electoral. La compra de votos y el uso de programas sociales reunió menos del 10% de los casos).

Distintas razones convergieron en esta atenuación. La ausencia de procesos internos para la selección de candidatos inhibió conflictos que escalan hasta el TEPJF. Los partidos eligieron a la mayoría de sus candidatos —y a todos los presidenciales— mediante decisiones de las directivas y acuerdos partidarios, no a través del voto de los militantes. Si bien el mecanismo no excluye la posibilidad de impugnaciones, las disminuye, pues se suprime la fase beligerante de las campañas. Asimismo, según las encuestas, las preferencias tuvieron pocas oscilaciones y, más bien, consolidaron la posición aventajada de López Obrador. Las impugnaciones que sirven como arma de campaña habrían sido vistas como menos pertinentes. Por último, los actores gubernamentales de distinto nivel acataron mejor las restricciones para intervenir en campaña, lo que, por

³⁶ Sánchez, Juan Manuel, *Selección de candidatos en los partidos políticos*, México, TEPJF, 2014, pp. 28-31.

ahora, es difícil saber si corresponde a progresivos cambios de cultura institucional o a la coyuntura general de la elección.

X. Eje 9: la compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional

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

En México la relación ha sido históricamente satisfactoria. Cuando hubo desavenencias, no saltaron a la palestra pública de manera prolongada y notoria. La elección de 2018 produjo tensiones, que tuvieron el momento álgido en la habilitación de la candidatura presidencial independiente de Jaime Rodríguez, decidida por el TEPJF, cuando el INE había señalado irregularidades en la recolección de firmas y en el apoyo desde la gubernatura de Nuevo León. El TEPJF se pronunció en una votación dividida: la mayoría privilegió el derecho a la participación, y decidió evitar el daño irreparable de constatar de manera tardía que el aspirante sí reunió la cantidad mínima de firmas; la minoría, sin una discrepancia de fondo, estimó que el aspirante no acudió a todas las sesiones convocadas por el INE para analizar las observaciones. El intercambio de declaraciones recriminatorias entre consejeros y magistrados incluyó una conferencia de prensa del Tribunal —poco habitual, y aún menos para exponer las limitaciones de la labor del INE—, y la opinión pública especializada, los expertos y los medios de comunicación masivos, intervinieron activamente, en general, en un sentido crítico con la resolución del TEPJF.

Más que un hecho aislado, esa crispación pareció ser el punto de llegada de conflictos y polémicas públicos arrastrados desde el año precedente. Entre ellos, la proclamación de la elección de la gubernatura de Coahuila, cuando el INE estimó que el ganador excedió el tope de gasto y el TEPJF redefinió las pautas de fiscalización y, como resultado, el vencedor quedó dentro del límite autorizado. El INE reglamentó la propaganda institucional ante los vacíos legales; el TEPJF revocó tales decisiones por ausencia de competencia, independientemente de considerar pertinente la inquietud. El INE propuso un ajuste reglamentario a la ley para dar viabilidad al conteo rápido; el TEPJF revocó el acuerdo y forzó al

órgano administrativo a trabajar con los cuadernillos, que constituyen el borrador del acta, para mantener el conteo rápido. El INE impidió el registro de un candidato que entregó de forma extemporánea la rendición de cuentas de la precampaña; el TEPJF dejó sin efecto la decisión. El INE prohibió la entrega de tarjetas vinculadas a programas que entregarían recursos (bonos para mujeres, estudiantes, etcétera) por sus implicaciones clientelistas; el TEPJF las validó como una forma legal y legítima de campaña. Esos casos opacaron que, en términos generales, alrededor del 80% de las decisiones del INE se confirman y el restante 20% se revocaron de manera completa o parcial.

Estas desavenencias pudieron convertirse en un componente preocupante del proceso. Sin embargo, las máximas autoridades de ambas instituciones se esforzaron por restablecer la concordia con facetas mediáticas de impacto, como la entrevista conjunta dada por los presidentes.³⁷ El encauzamiento mandó una señal importante sin despejar los recelos mutuos. En el INE se estima que el TEPJF requiere un mejor conocimiento técnico del proceso electoral administrativo y, sobre todo, asumir que su posición no es la de superior jerárquico cuando la relación es de coordinación y de relevos según el calendario electoral. Desde el TEPJF se reivindica la progresiva puesta en marcha de una línea jurisprudencial propia que recién van descubriendo los actores —y cuya lógica jurídica subyacente no siempre la comprenden por privilegiar el análisis de las ganancias y pérdidas puntuales e inmediatas—; la existencia de contrapesos previstos por las normas; los desarrollos de la doctrina, y la necesidad de que se acepte la función de instancia de cierre que le compete al Tribunal. Los choques son tributarios de dos cuestiones de fondo: ¿cuál es el papel y el límite de cada institución?, y ¿cuál es la naturaleza de su articulación? Esa tensión permanece latente y es un foco de potenciales conflictos.

De manera secundaria, y sin repercusiones políticas complicadas, ciertos temas, por diseño, fluctúan en zonas grises. El más notorio se refiere al procedimiento especial sancionador, que se inicia en la instancia administrativa y concluye en la jurisdiccional (el esquema se replica idéntico en cinco estados, con la investigación y las medidas cautelares a cargo de los OPL, y la resolución a cargo del tribunal local, con eventual apelación ante la sala regional correspondiente). Existe consenso que conceptualmente no es el modelo idóneo y las principales propuestas apuntan a transferir el conjunto del procedimiento especial sancionador al ámbito

³⁷ “Vamos unidos a los comicios”, entrevista a Lorenzo Córdova y Janine Otálora, *El Universal*, 11 de junio de 2018, pp. A 8 y 9.

del TEPJF, creando un mecanismo exclusivamente jurisdiccional y eliminando que la instrucción se realice en el INE, sobre cuyas decisiones los partidos tienen derecho a voz (la participación del INE en el procedimiento especial sancionador se explica por su presencia territorial gracias a los 300 consejos distritales, una estructura de la cual carece la institución jurisdiccional). La observación conceptual es compatible con el reconocimiento, tanto en el INE como en la SRE, de que las labores se ejecutan con una comunicación fluida y excelente predisposición recíproca, reflejada en el uso de un sistema informático compartido que da un cauce ágil a las causas y genera información homogénea.

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

Para la elección se habilitaron 89.332,031 electores, casi 10 millones más con respecto a la presidencial de 2012 (79.454,802, un aumento de 12.1%. Entre 2006 y 2012 fue de 11.3%). México posee el padrón de electores más grande de la América Latina castellanohablante, y el tercero de América, detrás de Estados Unidos y Brasil. El aumento de inscritos entre ambos procesos es mayor que el conjunto de electores de 10 países latinoamericanos, dato suficiente para dar cuenta de la complejidad logística y técnica del proceso.

Desde su creación en 1991, la lista nominal electoral ha duplicado su talla. Su cobertura se ha robustecido³⁸ y aproximadamente el 98% de la población en edad de votar se halla en condiciones de sufragar,³⁹ un promedio muy alto y en ascenso, que refleja la ambición inclusiva de los organismos electorales. Así, el listado nominal alcanza el 99.7% del padrón (compuesto por personas que solicitaron su credencial, pero no la recogieron oportunamente para poder sufragar; vale decir, hasta el 16 de abril). Se trata del máximo nivel, alcanzado gracias a una afluencia a principios de 2018 por encima de las previsiones del INE y de las series históricas, que dieron cuenta del ánimo participativo que rodeó la elección.

Los segmentos demográficos más grandes son los de jóvenes, entre 25-29 y 20-24 años, quedando como desafío acelerar la incorporación de los menores de 20 años.⁴⁰ Como en el resto de los países occidentales, las

³⁸ “20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México”, México, IFE, 2010, p. 32.

³⁹ “Luis Carlos Ugalde”, *Voz y Voto*, núm. 300, 2018.

⁴⁰ Welti, Carlos, “Aportes de las técnicas demoscópicas a la evaluación del Padrón”, *Retos del padrón electoral*, México, IFE, 2019, pp. 67-90.

mujeres componen la mayoría del listado. La región con más registrados es el Estado de México, seguido por la Ciudad de México, Jalisco y Veracruz. Los cuatro concentran 34.7% de los electores mexicanos.

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

El modelo privilegia el voto residencial, es decir, el establecimiento de un lugar de votación cercano al domicilio, por lo que en México no existen centros de votación grandes —habituales en América Latina—. De hecho, casi 30% de las casillas funcionan en espacios privados, incluyendo casas o negocios. Las casillas son administradas por los mismos ciudadanos, elegidos de manera aleatoria entre todos los inscritos en la lista nominal, en una función que se ejerce de manera voluntaria. En 2018 la aceptación para asumir la tarea excedió las expectativas y revirtió las dificultades observadas en procesos previos.

XII. Eje 11: una participación estable y con innovaciones favorables

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

Ese porcentaje se situó por debajo de las expectativas de analistas y de autoridades electorales, que aguardaban tres o cuatro puntos suplementarios, en consonancia con la predisposición ciudadana para aceptar el encargo de administrar las casillas y el volumen de trámites para conseguir la credencial de elector. El contexto sociopolítico jugaba a favor, con la perspectiva del triunfo de un partido que no había gobernado y cuya dinámica superaba la alternancia partidaria, pues implicaba probables cambios de orientación en las políticas públicas. Por último, en el campo institucional, la concurrencia de elecciones federales y locales encadenaba una espiral virtuosa, ya que el sentimiento de definir el resultado en múltiples niveles reforzaba el valor agregado del voto. Por ejemplo, en la Ciudad de México los votantes escogieron al presidente, a los senadores,

al diputado por distrito, al jefe de Gobierno, al diputado local y al alcalde de su demarcación. Los estados donde se sumaron la elección presidencial y de gobernador se colocaron en la cima de la participación, como la Ciudad de México (70.6%), Chiapas (68.4%) y Puebla (68.3%). Por el contrario, Baja California Sur y Nayarit, sin simultaneidad, registraron una asistencia menor a 60%.

En los comicios se pusieron en práctica innovaciones para facilitar la participación, que, aunque juegan de manera marginal en las cifras globales, cuentan por la voluntad que expresan. Destacó la prueba piloto de voto en los hospitales (uno por estado), para personas con problemas de salud. A nivel local varias iniciativas ampliaron la autonomía de los votantes con discapacidad, como las del instituto de la Ciudad de México (ánfora accesible en silla de ruedas, lupa, adminículo para el voto de personas mancas, etcétera).

También se facilitó el registro en el exterior gracias a módulos para la obtención de la credencial de elector mediante una alianza con los consulados y las asociaciones de emigrantes. Se llegó al mayor número de inscritos después de tres ejercicios (181,250), pero todavía existe un potencial muy extenso para ampliar la cobertura, pues sólo en Estados Unidos la emigración mexicana sumaría más de 10 millones. Además, se requiere mejorar el registro femenino, que sólo compone el 44.6% del listado en el exterior, y generar pasarelas más automáticas entre la obtención de la credencial y la inscripción en los listados nominales (más de medio millón recibió su identificación, menos de 200,000 solicitaron el registro en la lista nominal, paso que requiere un trámite adicional por Internet). Pero por ahora la actitud de los partidos es de escaso interés en este segmento.

México utiliza la modalidad postal, que genera consenso partidario, pero cuyos costos, de por sí elevados, crecerían de forma exponencial si se alcanzara el universo como interesado en registrarse estimado por las autoridades (alrededor de cuatro millones). Actualmente hay inscripciones en casi 120 países y territorios; la mayoría se concentra en Estados Unidos (83.9%), y a distancia muy considerable aparecen Canadá (3.8%) y España (2%).

Por último, funcionaron las casillas especiales, que permiten la votación de un ciudadano que no se halla en el lugar donde le correspondería sufragar. Curiosamente, esta facilidad, inexistente en la mayoría de los países, recibe una cobertura crítica en los medios de comunicación, por las protestas por las filas largas y porque siempre quedan contingentes sin emitir el voto. Más que suprimirla, la modalidad merece ser apuntalada

mediante la extensión de su aplicación aprovechando la apertura legal (cantidad máxima posible de casilla) y con una verificación más rigurosa de quiénes realmente deben beneficiarse con esta opción.

XIII. Eje 12: la observación de la jornada electoral⁴¹

La elección se celebró, como es habitual en México, con una nutrida observación, tanto internacional, que excede incluso el ámbito latinoamericano,⁴² como local. Hubo más de 40,000 acreditados —una cifra inmensa—, aunque no todos interesados en el seguimiento específico de la jornada electoral. Su despliegue cuenta, desde la primera experiencia en 1994, con el soporte económico público, en esta oportunidad canalizado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que asignó los fondos con criterio autónomo. Esta singular figura, frente al caso común en otros países de organizaciones sin financiamiento estatal, se originó con la voluntad del Estado de confirmar la vocación democrática de la transición.⁴³ Las asociaciones de observación muestran una especialización creciente, así como una inusitada dispersión que dificulta su visibilidad y el impacto de sus posicionamientos.

Se confirmó un desarrollo tranquilo, fluido, sin incidentes significativos (de acuerdo con el INE no se disponen de datos de 196 casillas por robo o destrucción). El manejo de la casilla única fue exitoso, señal de la sólida capacitación del INE. Su creación ha sido oportuna, da agilidad a la votación, ahorra recursos al Estado y beneficia al elector.

La entrega del material a las casillas se produjo de manera ordenada, en plazo y de manera completa, acorde con la robusta capacidad logística alcanzada por el INE. El material es de alta calidad (por ejemplo, las boletas se imprimen con máximas medidas de seguridad) y con dispositivos para facilitar el voto autónomo de personas con discapacidad física.

Destacó el despliegue de los representantes de los partidos en el seguimiento de la votación. Y la existencia de coaliciones aseguró que las tres

⁴¹ La sección resume, sobre todo, las apreciaciones de los observadores respecto a la jornada electoral, a partir de las sesiones de evaluación de la Misión de Observación de Unioire-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), por invitación del INE, el TEPJF y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

⁴² Carrillo, Manuel, “Proceso electoral 2011-2012, fortalezas y retos”, *Mundo Electoral*, núm. 15, 2012, pp. 44-47.

⁴³ Lean, Sharon, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 55-79.

fórmulas con mayor apoyo fiscalizaran la inmensa mayoría de las casillas (a diferencia de la candidatura independiente).

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

La ubicación de numerosos centros de votación es poco adecuada por la ausencia de condiciones mínimas: acceso complicado y mal señalado; poco espacio e iluminación, que dificultan el trabajo de los integrantes de casilla y de los representantes de partidos; la instalación óptima de los materiales, la comodidad para los votantes, incluso el resguardo del secreto del voto. El acercamiento de las casillas a los ciudadanos es destacable, y, sin alterar ese principio, convendría reagrupar casillas en ambientes espaciosos, como escuelas (utilizando las aulas más que los pasillos o patios), con beneficios directos para el desarrollo de la jornada.

Rara vez la votación se produjo a la hora estipulada. Los retrasos oscilaron entre media hora y una hora y media (9:30), incluso más en un número reducido de casos. Existe un lapso demasiado corto para cumplir con todas las tareas entre la hora de instalación de las mesas (7:30) y el inicio legal de la votación (8:00). En cada jornada el problema recurrente provoca la misma confusión y molestia en los votantes.

Una vez iniciada la votación, fluyó de manera satisfactoria. Pese a la cantidad de votos que debía marcar cada ciudadano (mínimo tres en estados que sólo tuvieron elección federal; hasta un máximo de seis, como en la Ciudad de México), el proceso se dio en orden y con relativa rapidez gracias a varias cabinas de votación por cada casilla (sin embargo, fue común que algunos votantes se equivocaran en el momento de depositar las papeletas en el ánfora correcta. El reverso de las papeletas, de colores más fuertes y distintos, limitaría el inconveniente). Ante las filas en los momentos pico del día, los votantes mostraron paciencia, pues los integrantes de casilla dieron prioridad al sufragio de ancianos, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

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

El cierre de la jornada electoral tuvo dos actividades técnicas de relieve. Por un lado, el PREP del INE incluyó como novedad la digitalización de las actas desde las casillas, lo que implicaba una labor sobre alrededor de 470,000 actas. El portal inició sus actividades a las 20:00 del domingo y recibió información durante 24 horas. Capturó 92.4% de las actas. Por otro lado, y de manera paralela, el INE ejecutó un conteo rápido con una muestra estadística muy significativa de más de 7,000 casillas, elaborada por un comité de expertos independientes. A las 23:00 el consejero presidente ofreció proyecciones de la participación y la votación presidencial en franjas de fluctuación menores a un punto. La calidad de la estimación estadística quedó corroborada con los resultados finales y oficiales.

El comportamiento de los actores políticos fue ejemplar y contribuyó al afianzamiento democrático. Apenas se difundieron las encuestas de boca de urna, Meade reconoció el triunfo de López Obrador. En igual sentido se pronunció Anaya. Por su parte, luego de la difusión del conteo rápido del INE, el presidente Peña Nieto felicitó al vencedor y anunció su voluntad de conducir una transición ordenada de gestión. Este conjunto de mensajes tuvo un eco apaciguador en las tiendas locales (excepto en Puebla) y generó, igualmente, una mínima litigiosidad ante los tribunales electorales.

Concluida la jornada, el material fue trasladado a oficinas del INE para el cómputo a partir del miércoles 4 de julio. Si bien el resultado final estuvo disponible al cabo de un tiempo corto, la previsión del comienzo del cómputo, tantos días después de la jornada, además de ser poco usual en términos comparados, carece de justificación y no abona al propósito general de generar certeza.

XIV. Eje 13: la labor jurisdiccional y la calificación de la elección

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

Los comicios de 2018 marcaron un cambio con respecto a los precedentes, en particular de 2006, que dibujó lo que se denominó “la tormenta perfecta”: un resultado estrecho; el cierre de la jornada con la incertidumbre sobre el vencedor; el cuestionamiento duro de parte del candidato derrotado al manejo del proceso por parte de los organismos electorales; la actitud del gobierno y de los poderes fácticos; moviliza-

ciones de respaldo al partido vencido; una larga etapa de calificación, incluyendo el recuento parcial de las casillas; una extensa resolución para atribuir la victoria a Calderón en el plazo máximo otorgado por la ley, y el escepticismo instalado en sectores importantes de la población.

2018 perfiló el “escenario perfecto” para la labor administrativa y jurisdiccional electoral, contrapuesto punto por punto con el de 2006: un resultado nítido a favor del ganador, conocido en la misma noche; las candidaturas rivales y el gobierno lo aceptaron de inmediato y valoraron la labor de la institucionalidad; un ambiente social relajado, incluso festivo y de expectativa con el cambio de gobierno, y mínima presión social y política sobre la calificación de la presidencial.

Ciertamente no se judicializó la elección. El dato curioso fue que ningún contrincante de López Obrador impugnó la elección, salvo el PES, integrante de la coalición vencedora, en un intento fracasado por conservar la personalidad jurídica, perdida por no superar el umbral del 3% en las elecciones federales (los partidos de una coalición aparecen de manera individualizada. Los votos se suman para el candidato, pero tienen implicaciones para mantener el registro. La mayoría de los sufragios para López Obrador se contabilizaron en el recuadro de Morena, pocos en los de sus aliados). El análisis jurisdiccional se resolvió con 281 inconformidades desechadas, dos declaradas infundadas y dos no admitidas (en 2012 hubo 365 impugnaciones y mayor controversia política). El TEPJF proclamó el resultado y entregó la constancia de elección a López Obrador el 8 de agosto, casi con un mes de anticipación con respecto al plazo máximo de ley.

El ambiente sereno de la presidencial benefició al conjunto de la calificación del proceso electoral, si bien no desapareció la pugnacidad, el conflicto o la polémica en todos los niveles. Tres ejemplos relevantes ilustran la dinámica.

Para las gubernaturas el tono fue de aceptación de los resultados, con la excepción de Puebla, donde estallaron conflictos e impugnaciones contra la corta victoria de Martha Erika Alonso, de la coalición PAN/PRD, sobre el candidato de Morena/PT/PES. La coalición vencida exigió anular los comicios, la sanción máxima, recurso descartado en una votación dividida, que resquebrajó la unidad del tribunal, conduciendo poco después a la renuncia de Janine Otálora a la presidencia del TEPJF.

Hubo impugnaciones de resultados en ayuntamientos y diputaciones locales, de resonancia limitada en el plano nacional, pero sí regional. En Ciudad Juárez, la sentencia del Tribunal de Chihuahua revocó la constancia de mayoría de Javier González (Morena/PT/PES) y atribuyó el triunfo

al independiente Armando Cabada. La coalición inicialmente ganadora se inconformó y apeló a la Sala Regional de Guadalajara, siguiendo el procedimiento regular. Un curso similar ocurrió en Monterrey, capital de Nuevo León.

Por último, los tribunales estatales también se pronunciaron sobre la asignación de curules parlamentarios en los estados, y modificaron varias decisiones de los institutos locales. El argumento central giró en torno a la sobre, o subrepresentación, de algunas fuerzas. En buena medida, las divergencias ocurrieron como consecuencia de la amplitud del triunfo de las coaliciones integradas por Morena, poco habitual en el sistema político mexicano. Situaciones de esta naturaleza ocurrieron en Guerrero (disminución de diputaciones a Morena y PT en beneficio del PRD, PAN y MC), Oaxaca, Nuevo León, Sonora y Estado de México, donde a la coalición Morena/PT/PES se le restaron 10 parlamentarios repartidos al PRI, PAN, PRD y PVEM. Fue común que las resoluciones salieran con posiciones divididas, y los partidos inconformes impugnaron ante las salas regionales correspondientes para exigir el retorno al punto inicial. Además de favorecer varias de esas impugnaciones, en algunos casos las salas procedieron a un ajuste distinto de la distribución de parlamentarios locales. En otras palabras, la composición de un congreso estatal pudo tener hasta tres variantes, correspondientes a igual número de instancias intervinientes (instituto local, tribunal local, Sala Regional).

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

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

El proceso electoral de 2018 planteó un desafío significativo para la institucionalidad electoral. Se efectuó con el marco jurídico de la reforma de 2014, que reforzó las competencias y atribuciones de los órganos electorales y modificó de manera profunda la relación entre los componentes nacional y local de la administración electoral. Si bien la labor del INE, el TEPJF y la FEPADE pasaron por un ensayo en los comicios intermedios de 2015 y en las elecciones de gubernaturas entre 2016-2017, la elección de 2018 suponía la prueba de mayor envergadura, pues ponía en juego la pre-

sidencia, las dos cámaras congresales, cargos locales relevantes en varios estados y numerosos ayuntamientos.

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

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

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

Por otro lado, el TEPJF y las distintas salas regionales corroboraron la capacidad para procesar, dentro de los breves plazos de ley, la cantidad creciente de demandas que presentan los actores políticos por la práctica ya asentada de llevar a los tribunales las decisiones de los órganos administrativos, los conflictos internos de los partidos e incluso los resultados electorales. En 2018 la victoria holgada de Morena en la mayoría de los niveles limitó esa tendencia y dio un cariz apaciguado a las distintas fases, incluida la de calificación. Se trata, probablemente, más de un efecto coyuntural que de una inflexión de largo plazo.

El énfasis de los tribunales es la defensa, la garantía y la promoción de los derechos de participación y la libertad de expresión. Más allá de los matices entre las distintas integraciones, esta prioridad emerge como una constante desde hace un par de décadas y define la personalidad jurisprudencial de los tribunales electorales mexicanos. Sin embargo, la resolución de ciertos casos concretos, con alto perfil, puede generar una intensa polémica y desdibujar la percepción de la institución en la opinión pública especializada.

Pese a que el modelo teórico de separación de funciones entre los componentes administrativo y jurisdiccional es nítido, que incluso la traducción práctica en la legislación es precisa y existen áreas de fluida cooperación, como en el procedimiento especial sancionador, la articulación entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales sufre fricciones cada vez más recurrentes y visibles. Las tensiones tienen su raíz menos en puntos concretos de las normas, subsanables fácilmente, que, en visiones distintas, hasta antagónicas, sobre el papel de cada institución y la naturaleza de la relación entre ambas. Este dilema de fondo necesita un abordaje amplio que restablezca las bases de una cohabitación clara, indispensable para la fortaleza de la arquitectura institucional.

El desarrollo y la conclusión satisfactorios del proceso se convierten en eslabones cruciales para reconstruir la confianza en los organismos electorales, luego de más de una década de resquemores de parte de la población y de cuestionamientos por parte de actores políticos clave. Ese factor, sumado a la pausa de procesos —si bien hay comicios en 2019, la próxima cita relevante es la de 2021— y a la mínima presión para cambios en el entramado electoral —las expectativas se concentran en la acción de la gestión de López Obrador—, abren una oportunidad para encarar reformas ajenas al dictado de las urgencias de la coyuntura o la necesidad de concesiones entre partidos, que provenga de la reflexión ponderada de los organismos electorales, los actores políticos, sectores interesados de la sociedad civil y académicos.

Se presenta la oportunidad para invertir la tendencia de construir una legislación electoral cada vez más abigarrada y compleja, sofisticada y difícil, cara y engorrosa, para buscar una que apunte a la sencillez, la flexibilidad y el principio de buena fe. Ciertamente, hay una trayectoria histórica demasiado cargada de desconfianza para cambios inmediatos sobre el conjunto, pero sí es posible definir áreas de simplificación. Un resultado exitoso ayudaría a aligerar disposiciones suplementarias, facilitando la actividad de los órganos electorales, de los partidos y la participación de la ciudadanía.

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

XVI. Bibliografía

- “20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México”, México, IFE, 2010.
- ALARCÓN, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la ley a los resultados”, *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2010.
- ALVARADO, Arturo, “Candidaturas independientes”, *Informe final del proyecto: Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018*, El Colegio de México, 2018 (inédito).
- Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009.
- ARELLANO, Marco y JARA, José Rubén, “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma”, en JARA, José Rubén y GARNICA, Alejandro (eds.), *Audiencias saturadas, comunicación fallida*, México, Delphos, 2012.

- Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA-Universidad de Estocolmo-Unión Interparlamentaria, 2013.
- BAÑOS, Marco Antonio y PALACIOS, Celia, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010”, *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 84, 2014.
- CARRILLO, Manuel, “Proceso electoral 2011-2012, fortalezas y retos”, *Mundo Electoral*, núm. 15, 2012.
- COELLO, Clicerio, “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en COELLO, Clicerio *et al.* (coords.), *Modelo de comunicación política a debate*, México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2017.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA-UNAM, 2008.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012.
- CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “Campañas censuradas”, *Excélsior*, 16 de abril de 2015.
- EMBRIZ, Arnulfo, “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas”, *Milenio*, 2018, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arnulfo-embriz-osorio/columna-arnulfo-embriz-osorio/1-julio-28-distritos-electorales-indigenas>.
- Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo* (2 vols.), México, TEPJF, 2008.
- ETELLEKT, Séptimo informe de violencia política en México 2018, México, 2018.
- FREIDENBERG, Flavia y VALLE PÉREZ, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- FUENTES, Felipe, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «Fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018.
- GILAS, Karolina, *Con las cuotas no basta*, México, TEPJF, 2014.
- HERNÁNDEZ, Ramón, “Democracia electoral rijosa y litigiosa en México”, en VADO, Luis (coord.), *El proceso electoral 2014-2015*, México, Instituto Electoral del Estado de Querétaro-Tirant lo Blanch, 2016.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, México, IFE, 2005.

- JIMÉNEZ, Omar (coord.), *Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2018.
- LEAN, Sharon, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016.
- “Luis Carlos Ugalde”, *Voz y Voto*, núm. 300, 2018.
- MOLINA, Luis, *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2015.
- MUÑOZ, Abel, “Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas”, en EMMERICH, Gustavo y ALARCÓN, Víctor (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- MURAYAMA, Ciro, “Dinero y campañas: fetichismo y realidad”, *Nexos*, 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36932>.
- NACIF, Benito, “Política a debate”, *El Universal*, 2 de julio de 2015.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata-Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2017.
- SALA REGIONAL MONTERREY, *Manual para la elaboración de sentencias*, México, TEPJF, 2015.
- SÁNCHEZ, Juan Manuel, *Selección de candidatos en los partidos políticos*, México, TEPJF, 2014.
- SOLÍS, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, FCE, 2018.
- SOMUANO, María Fernanda (coord.), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE-El Colegio de México, 2014.
- SONNLEITNER, Willibald y HVOSTOFF, Sophie, “Participación y representación político-electoral indígena”, *Balance de las reformas en el proceso electoral 2018*, México, El Colegio de México, 2018 (inédito).
- TRANSPARENCIA MEXICANA, *Quince años de Transparencia Mexicana*, México, 2014.
- VILLAFUERTE, Citlali y MEDINA, Luis, *La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral de 2013-2014: revisión de la equidad de*

género en la elección, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (inédito).

WELTI, Carlos, “Aportes de las técnicas demoscópicas a la evaluación del Padrón”, *Retos del padrón electoral*, México, IFE, 2019.