

# La democracia como desafío

Análisis institucional sobre los  
retos del Instituto Nacional  
Electoral en México 2021

**Mauricio Rodríguez Lara**  
**Alejandra León Olvera**





# **La democracia como desafío**

**Análisis institucional sobre los retos  
del Instituto Nacional Electoral  
en México 2021**



# **La democracia como desafío**

## **Análisis institucional sobre los retos del Instituto Nacional Electoral en México 2021**

**Mauricio Rodríguez Lara  
Alejandra León Olvera**



México, 2021

1ª edición, 2021, *La democracia como desafío. Análisis institucional sobre los retos del Instituto Nacional Electoral en México 2021*

---

D. R. © 2021, Mauricio Rodríguez Lara

D. R. © 2021, Alejandra León Olvera

D. R. © 2021, Movimiento Ciudadano

Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles,

Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México

[www.movimientociudadano.mx](http://www.movimientociudadano.mx)

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Hecho en México / *Made in Mexico*

“La democracia como desafío. Análisis institucional sobre los retos del Instituto Nacional Electoral en México 2021”, es una publicación de Movimiento Ciudadano, Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México. Los artículos, documentos e investigaciones publicados son responsabilidad de sus autoras y autores. Movimiento Ciudadano, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento socioeconómico y político de nuestro entorno y su problemática (nacional y regional), sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía; el objetivo final de la obra consiste en comprender y elaborar propuestas de solución para las problemáticas detectadas. Su distribución es gratuita y no tiene fines de lucro.

# Índice

<b>Introducción</b>	9
<b>Capítulo 1</b>	13
Justificación	13
Objetivos de la investigación	14
Planteamiento del problema	15
Repaso histórico de las instituciones electorales en México	16
<i>La búsqueda de una política ordenada y pacífica</i>	17
<i>Hacia una política más representativa y electoralmente confiable</i>	26
<b>Capítulo 2</b>	44
Marco teórico y conceptual: la democracia como desafío	44
<i>Violencia política</i>	47
<i>Información y desinformación</i>	50
<i>Participación interna e internacional</i>	53
<i>Financiamiento</i>	58
<i>Sobrerrepresentación y coaliciones</i>	61
<i>Consulta popular y ejercicios de democracia directa</i>	65
<b>Capítulo 3</b>	71
Hipótesis	71
<i>Las instituciones como solución a los desafíos de la democracia</i>	71
<i>Formulación de la hipótesis</i>	74
Pruebas empíricas de la hipótesis	74

<i>El INE ante la violencia política</i>	74
<i>El INE frente a la desinformación</i>	77
<i>El INE y la participación interna e internacional</i>	79
<i>¿El INE contra la representación o contra la sobrerrepresentación?</i>	84
<i>El INE y el dinero</i>	86
<i>El INE como agente de la democracia directa en México</i>	89
<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	93
<b>Bibliografía</b>	97

# Introducción

**E**ste trabajo busca entender, por una parte, los orígenes y trayectorias del régimen electoral mexicano, es decir: cómo han cambiado y se han creado las reglas que hasta la fecha ordenan la organización de elecciones en México; por otro lado, se busca explorar la manera en que las instituciones mexicanas han plantado cara a los retos y problemas que implica la celebración de elecciones.

Hay que decirlo: la democracia no es, ni de cerca, un régimen perfecto de gobierno. Es como dijo Winston Churchill: “con razón, se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno excepto por todas aquellas que se han puesto en marcha con el paso del tiempo” (International Churchill Society, 2016). En otras palabras, si bien la democracia es la forma de gobierno más deseable para las y los mexicanos de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (INEGI, 2021), esto no significa que esté libre de polémicas y problemas. La democracia es una oportunidad, pero también un desafío.

También hay que decirlo: las oficinas públicas y normas que rigen el comportamiento político de hoy, incluyendo el comportamiento en una democracia, no son las mismas que lo regirán el día de mañana, pues ciertamente no son iguales a las de ayer. Entender entonces la interacción de las instituciones con su entorno, y los retos que plantea, es crucial para atisbar los posibles cambios que podríamos observar, así como las políticas públicas que se pueden proponer al conjunto de la sociedad. Además, la interacción de las instituciones con su ambiente político,

económico, cultural arroja nueva luz sobre las áreas de oportunidad y los logros conseguidos.

¿Cómo es que compaginan los desafíos de una democracia con las instituciones electorales mexicanas? Esta investigación tiene como propósito encontrar evidencia que ayude a responder esa pregunta. El argumento central de la misma, que radica en la idea de que la autonomía del INE ha sido un ingrediente crucial para dar respuesta a los retos democráticos, se basa en un análisis de las instituciones formales que históricamente se han construido en México. Así como Churchill pensaba que la democracia es el régimen político con menos defectos, nuestro punto de vista es que un órgano electoral constitucionalmente autónomo y una burocracia especializada, técnicamente calificada e independiente de la injerencia gubernamental es el modelo institucional con menos defectos para atender los desafíos de la democracia mexicana.

Esto se buscará demostrar a partir de una revisión histórica amplia que demuestra el siguiente punto: que las instituciones electorales controladas o incorporadas al aparato del gobierno no fueron una buena receta para solucionar dos grandes problemas: 1) la falta de una competencia política ordenada y pacífica, 2) la ausencia de un sistema de partidos plural y representativo, así como 3) un vacío en la confianza del sistema electoral. Por el contrario, las instituciones autónomas, sostenidas en burocracias independientes y nombradas por consenso de las diferentes fuerzas políticas, probaron ser la mejor solución para esas tres cuestiones.

Ante la (relativa e imperfecta) democratización del sistema político mexicano, la sociedad se encontró con otros problemas, aquí conceptualizados y teorizados de manera breve, que debían tener algún tipo de respuesta institucional. Nuevamente, las instancias autónomas han probado su valor al ofrecer las políticas y soluciones aquí revisadas; sin embargo, partiendo de las lecciones que han ofrecido los partidarios del institucionalismo histórico, los legados institucionales de esa autonomía son, a su vez, fuente de otros retos. Aquí se apuntan dos: 1) el conflicto entre partido gobernante y autoridad electoral a partir de 2018; 2) la autonomía como un legado histórico que incide fuertemente en toda la legislación electoral mexicana y cuya principal consecuencia es la saturación de facultades del INE, incrementando la probabilidad de conflictos

con otros actores políticos y sociales e incrementando la probabilidad de que la confianza ciudadana en las autoridades electorales salga lastimada.

La presente investigación está compuesta por tres grandes apartados: una sección histórica que tiene su punto de partida en 1929 (con el asesinato de Álvaro Obregón y la creación del Partido Nacional Revolucionario) y que revisa las instituciones electorales desde 1946 hasta la segunda década del siglo XXI. Una segunda sección donde se teorizan y conceptualizan los principales problemas observados en la elección concurrente del año 2021 y una tercera donde se señalan las principales medidas y acciones llevadas a cabo por las autoridades electorales, así como las consecuencias de ellas. Todo para cerrar con un apartado de conclusiones y propuesta de nuevas líneas de investigación.



# Capítulo 1

## JUSTIFICACIÓN

**E**l Instituto Nacional Electoral, junto con los Órganos Públicos Electorales locales, tienen a su cargo una de las áreas más estratégicas del Estado mexicano: la organización de los procesos electorales. El hecho de que sean órganos autónomos los encargados de gestionar las elecciones y no dependencias gubernamentales o adscritas al poder judicial obedece a causas históricas bien definidas, que, en última instancia, han devenido en un sistema electoral confiable que ha permitido las alternancias en el ejercicio del poder público. Sin embargo, esto no quiere decir que un marco institucional autónomo esté libre de retos y desafíos que es necesario entender, analizar y conocer.

El proceso electoral 2020-2021, en el que se compitió por más de 20,000 cargos de elección popular, demostró que a pesar de contar con uno de los sistemas electorales más estudiados y referidos del mundo, aún tiene la necesidad de encontrar soluciones institucionales para los desafíos que cotidianamente encara la ciudadanía mexicana en su búsqueda por consolidar un sistema electoral democrático. Entre los retos más complejos están la violencia política (que puede implicar la neutralización de la

competencia política democrática); la calidad de la deliberación pública; la situación del financiamiento a los partidos políticos y su impacto en las percepciones ciudadanas; la participación ciudadana dentro y fuera de las fronteras mexicanas, así como el más reciente conflicto político entre autoridades electorales y gubernamentales.

¿Tiene el Estado mexicano, por medio del INE principalmente, las mejores herramientas para enfrentar estos retos? El fortalecimiento de la democracia mexicana demanda, pues, diagnosticar correctamente los problemas que enfrenta, así como identificar las herramientas institucionales con las que cuentan las autoridades electorales para lidiar con dichos retos a fin de facilitar la mejora de éstas últimas.

Esta investigación busca, por un lado, aportar elementos teóricos relevantes para el estudio de los viejos y nuevos problemas de la democracia mexicana, gracias a subdisciplinas de las ciencias políticas que van desde los estudios sobre violencia hasta los más recientes experimentos de psicología política. Por otro lado, mediante el análisis de documentos primarios provenientes del propio INE y otras fuentes secundarias, se busca ofrecer al lector un panorama amplio sobre las herramientas institucionales del Estado mexicano en esta materia y abonar así a la importante reflexión sobre su constante mejora.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene tres objetivos, dos generales y uno secundario. El primer objetivo principal es conceptualizar y teorizar sobre los principales desafíos y retos que enfrentó la ciudadanía de México durante el proceso electoral 2020-2021, a saber: violencia, participación ciudadana, desinformación, sobrerrepresentación, la fiscaización del gasto en campaña y la organización de procesos de democracia directa. El segundo objetivo principal es exponer al lector las soluciones institucionales que ha ideado el Estado mexicano y su sociedad, por medio del proceso político democrático. El trabajo se centrará principalmente en cómo el INE ha hecho frente a los retos expuestos anteriormente. El objetivo secundario de la investigación es, por otra parte,

hacer un recuento histórico de las instituciones electorales mexicanas, a fin de exponer al lector el esfuerzo social por transitar de un sistema centralizado en el gobierno y el poder legislativo a uno gestionado por instituciones constitucionalmente autónomas que, si bien han logrado construir un sistema electoral confiable, pacífico y representativo, aún tienen por delante encarar desafíos importantes.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El objetivo principal de esta investigación es conceptualizar y teorizar sobre los principales desafíos y retos que enfrentó la ciudadanía de México durante el proceso electoral 2020-2021, a saber: violencia, participación ciudadana, desinformación, sobrerrepresentación, la fisclaización del gasto en campaña y la organización de procesos de democracia directa. Todo este trabajo teórico tiene la intención de poder así explorar las soluciones institucionales puestas en marcha para atenderlos y aportar así evidencia sobre con qué tipo de instituciones cuenta México para fortalecer su sistema electoral en particular y político en general.

Si hay que formular el problema de investigación como pregunta, una posibilidad sería cuestionarse: ¿Qué tipo de instituciones tiene el Estado mexicano a su disposición para enfrentar los desafíos observados en el proceso electoral 2020-2021?

## REPASO HISTÓRICO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO

Siempre que se habla del horizonte, lo imaginamos como una línea frontal que divide el cielo de la tierra, siempre frente a nuestros ojos y siempre indicando el camino hacia adelante. Sin embargo, muchas veces ignoramos que en realidad hay dos líneas divisorias: la que tenemos por delante y la que hemos dejado atrás en nuestro camino. Así, para poder identificar cabalmente los puertos de llegada, debemos tener igual de claros los puertos de partida.

La historiografía tiene bien claro este cometido, pues sus practicantes

saben que para entender las particularidades del presente es necesario conocer los grandes procesos del pasado. El oficio de historiar, como lo llamó Luis González, es también el oficio de explicar por qué los países, los pueblos, las obras de arte o las ideas políticas son como son en la actualidad; la historia como exégesis del presente.

Sería entonces un yerro el iniciar una investigación sobre los desafíos democráticos que enfrentó México durante el proceso electoral 2020-2021 sin revisar previamente los desafíos históricos de la democracia electoral mexicana y las instituciones que, con el paso de los años, sirvieron y se pusieron en marcha para enfrentarlos. Esto permitirá ver que 1) algunos de ellos son ciertamente nuevos; 2) que hay desafíos que persisten y, sobre todo, resisten la institucionalidad mexicana, problemas pendientes que aún no se solventan del todo; y 3) que ha habido instituciones que han funcionado mejor que otras al momento de encarar tales retos.

Desde una perspectiva amplia, podemos decir que las instituciones encargadas de conducir el proceso político en México -particularmente la forma de gobierno democrática establecida en la Constitución al final de la gesta revolucionaria- han tenido frente a sí dos *grandes problemáticas*. Por un lado, estaba el reto de la estabilidad política, que sería producto de la competencia pacífica por la transferencia ordenada del poder estatal. Por otro lado, era claro que había la necesidad de definir qué tan representativo debía ser el nuevo sistema político, toda vez que la gobernabilidad estaba en buena medida asegurada gracias a un sistema corporativo de agrupación de intereses; es decir: qué tanta capacidad de acción y voz debían tener los actores sociales ajenos al aparato estatal posrevolucionario.

### **LA BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA ORDENADA Y PACÍFICA**

El tema de la estabilidad y la transferencia pacífica del poder se convirtió en un tema toral, medular, para el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), quien atestiguó una de las crisis más agudas del siglo XX mexicano: la muerte por bala de tres candidatos presidenciales, durante las elecciones de 1928 (Álvaro Obregón, Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano). Dicha crisis no era más que el epítome de una ola de violencia política desatada

prácticamente desde la partida de Porfirio Díaz a Francia, en 1911; es más, la historia de la revolución mexicana es en buena parte la historia de sucesiones presidenciales violentas y belicosas, donde la influencia y el peso políticos estaban determinados por el número de fusiles y hombres, más que por el número de electores.

Francisco I. Madero y el vicepresidente Pino Suárez asesinados durante un cuartelazo en la Ciudad de México; Victoriano Huerta derrocado por las armas de la Convención revolucionaria de Aguascalientes en 1914; Venustiano Carranza muerto a tiros en 1920, allá por la localidad poblana de Tlaxcalantongo, durante la rebelión causada a partir del Plan de Agua Prieta, encabezada por Obregón; el general Adolfo de la Huerta levantado en armas contra la designación de Plutarco Elías Calles como candidato presidencial, en 1924; Calles enfrentando la rebelión cristera; los mencionados Gómez y Serrano, arrestados y fusilados en plena campaña electoral; Obregón asesinado, una vez reelecto como presidente, en un restaurante de San Ángel, a las afueras de la Ciudad de México.



Como puede observarse, la lucha armada se había convertido en el único medio efectivo de competencia política; competencia que, según el propio Calles, terminaría por destruir el legado revolucionario, pues si, como el Saturno de Goya, los grupos revolucionarios se ocupaban se dedicaban a luchar entre sí, las fuerzas reaccionarias no tardarían mucho en desplazarlos. Influidos por su vida cerca de la frontera con el territorio estadounidense, Calles sacó dos grandes conclusiones: una, la competencia política necesita organizarse alrededor de partidos y elecciones, no de ejércitos y batallas; y dos, quienes participaron en el campo de batalla ahora debían organizar su propio partido para participar en la lucha electoral.

Con base en lo anterior, Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) –antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)– con el objetivo de reglamentar y, antes que nada, pacificar el proceso para elegir al candidato presidencial del grupo revolucionario. Esto aseguraría al nominado la unidad política de la facción revolucionaria, para poder concentrarse exclusivamente en derrotar a su oposición en las urnas; así, es falso aseverar que Plutarco Elías Calles buscaba fundar un partido hegemónico y omnipotente,<sup>1</sup> el dominio electoral del partido oficial de la revolución, más de una vez fundado en procesos irregulares o ventajosos, si no es que verdaderamente represivos, fue algo que se construyó en los lustros siguientes.

Sin embargo, el sistema político-electoral ideado desde el Castillo de Chapultepec (antigua residencia presidencial), cuyo centro de gravedad debían ser los partidos y las elecciones, ciertamente no fue del todo capaz de contener las tentaciones de caminar hacia procesos políticos basados en las armas y la violencia. La elección presidencial de 1940, caracterizada por un intento de rebelión por parte del general Juan Andreu Almazán, fue un ejemplo de esto.

Si bien Calles pensó que la pacificación del país pasaba necesariamente por la partidización de la competencia política, el posterior desarrollo del PNR en una organización hegemónica (el Partido de la Revolución Mexicana

---

1 Véase el discurso de Plutarco Elías Calles del 1 de septiembre de 1929 ante el Congreso de la Unión. Disponible en el sitio web *Memoria Política de México*.

y luego el PRI), dominante en las instituciones del Estado, no permitió el desarrollo de un sistema partidista competitivo, por cuestiones tanto procedimentales como relacionadas con el peso político relativamente menor de la oposición. Esto significaba que la elección del candidato por parte del partido revolucionario era, en los hechos, la elección del próximo titular del poder ejecutivo federal.

En 1939, al término de un gobierno cardenista que había causado no pocas resistencias sociales ante sus reformas más radicales, el Partido Revolucionario de Unificación Nacional –junto con algunos grupos del Partido Laborista y del recién creado Partido de Acción Nacional– postularon al General Almazán como su candidato a la presidencia de la República. Se trataba de una coalición social considerable, que de hecho obligó al presidente Cárdenas a nombrar un candidato oficial mucho más moderado, como fue Manuel Ávila Camacho, frente a opciones más radicales, como Francisco J. Múgica. Sin embargo, Almazán logró obtener poco más de 5% de los votos, lo que provocó un reclamo de fraude y la organización de una rebelión armada contra el gobierno.

Almazán desistió finalmente de emprender tal campaña militar, ante la falta del apoyo norteamericano. No obstante, la prensa de la época reportó episodios de violencia física en la jornada electoral del 7 de julio de 1940, supuestamente encaminados a amedrentar e intimidar a los partidarios del general Almazán y de Ávila Camacho; golpes, balaceras, heridos y muertos formaron parte de los reportajes publicados en Estados Unidos pocos días después de la votación; asimismo, agentes políticos, como Gonzalo N. Santos, afirman haber utilizado tácticas violentas para apoderarse de casillas y alejar a los votantes opositores. Un episodio similar ocurrió tras las elecciones de 1952, cuando el partido encabezado por el candidato presidencial y exmilitar Miguel Henríquez (quien obtuvo casi 16% de los votos) volvió a amagar con una rebelión armada para tomar el poder ejecutivo federal; amenaza seguida por episodio de represión contra los partidarios de Henríquez.

Esta violencia entre partidarios tiene una explicación institucional. La Constitución de 1917 estableció que las elecciones federales y locales, seguramente siguiendo el modelo de Estados Unidos, estarían a cargo de los ayuntamientos y congresos locales, quienes establecerían la locación de las casillas, el cómputo de los votos y la calificación de las elecciones. Además,

en el caso de la Ciudad de México, el ayuntamiento había establecido en 1940 que los funcionarios de casilla serían los cinco primeros ciudadanos en llegar a votar. Esto desataba auténticas riñas por el control de las casillas y sustentaban las acusaciones de fraude desde el origen de la votación. Las juntas locales de cómputo tenían hasta 60 días para contar los votos y cantar los resultados, lo que levantaba enormes sospechas en el proceso.

Si a esto sumamos un sistema puro de mayoría relativa, como el estadounidense o el británico, diseñado para híper representar a la mayoría oficialista en las cámaras legislativas locales y federales, tenemos como resultado un sistema electoral con una urgencia notable de reforma. En adelante, las reformas electorales mexicanas buscaron incrementar la representatividad del sistema político y la integración de mayores grupos sociales por medio de procesos electorales más confiables. Inició así una larga epopeya, protagonizada por distintas fuerzas políticas, hacia una democracia real.

La relación entre la violencia y la política mexicana no paró, desgraciadamente, en 1952. La década de los años sesenta y setenta se caracterizó por capítulos verdaderamente negros en la historia política del país. La falta de representatividad, mencionada arriba, causó la oposición de grupos sociales rurales y urbanos que carecían de canales efectivos de expresión y participación en el aparato político tradicional. Médicos, maestros, trabajadores ferrocarrileros, estudiantes y campesinos organizaron movimientos sociales de protesta tanto pacífica como armada, proliferaron las manifestaciones y las guerrillas.



El Estado mexicano, si bien incorporó demandas de estos movimientos (como el de médicos), respondió con la violencia. En 1959, trabajadores ferrocarrileros se organizaron para exigir mejores condiciones de trabajo al gobierno, que era su patrón por medio de Ferrocarriles Nacionales; una vez estallada la huelga, desconocida por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el gobierno despidió o detuvo a varios trabajadores ferrocarrileros, incluyendo a su líder Demetrio Vallejo. Estos movimientos sindicales, que buscaban principalmente mejorar los términos salariales de sus agremiados, fueron un capítulo dentro de una serie de protestas, como el movimiento magisterial de 1958, que también sufrió la represión gubernamental a causa del anticomunismo presente en las esferas políticas y empresariales del momento.<sup>2</sup>

A mediados de 1968, surgió uno de los movimientos sociales más importantes de la historia contemporánea de México: el movimiento estudiantil, que reclamaba un cambio en las fuerzas policiales del Estado, así como la liberación de los presos políticos. Según Octavio Paz (2004: 241-253), el movimiento estudiantil de 1968 desveló la otra cara del sistema posrevolucionario: falta de democracia y un desarrollo deficiente para los sectores sociales que no estaban aliados, formal o informalmente, con el régimen oficial. La respuesta del gobierno quedó grabada para siempre en las piedras de Tlatelolco y luego en la Calzada México-Tacuba.

La política represiva del régimen –incrustada en el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, así como las luchas revolucionarias y de descolonización en Asia, África y América Latina– se endureció en los años setenta, durante la llamada “Guerra Sucia”. Frente a la represión de los estudiantes y trabajadores, se organizaron grupos armados rurales y urbanos dispersos por el territorio nacional: la Liga Comunista 23 de Septiembre, responsable de secuestrar y asesinar al empresario regiomontano Eugenio Garza Sada; el Partido de los Pobres, de Lucio Cabañas y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, dirigida por Genaro Vázquez; o el Ejército Popular de Liberación Unido de América son ejemplo de ello.

---

2 Sobre este tema se recomienda leer Buchenau, 2000: 225-254).

La socióloga Evangelina Sánchez Serrano, catedrática de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, nos reporta el repertorio del Estado Mexicano contra estos movimientos, principalmente los de carácter rural y campesino: detenciones ilegales, desaparición forzada, tortura, ejecuciones individuales, ataques armados dirigidos las poblaciones que servían de soporte a estas unidades guerrilleras. Sánchez Serrano asegura que la estrategia violenta y autoritaria seguida por el gobierno mexicano, tuvo la intención de bloquear la participación política de grupos percibidos como “desestabilizadores” o amenazas a la “seguridad interna” del país, grupos que ya de por sí consideraban clausurados los canales electorales e institucionales (Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009).

Así, mientras el gobierno en turno lanzaba una campaña de política exterior basada en la independencia, la no alineación y la unidad del mundo en desarrollo, lo cierto es que las fuerzas de inteligencia y seguridad mantuvieron una política bien armonizada con las preferencias de actores nacionales y extranjeros, en un intento por evitar a toda costa la expresión de una pluralidad política que pusiera en riesgo los viejos arreglos posrevolucionarios.

Lo cierto es que la violencia política en México, como resultado de un sistema cerrado y autoritario que disminuía la representación efectiva de la sociedad, ha permanecido como un desafío constante para la consolidación democrática en México, es decir: para una competencia política pacífica, con transiciones de poder ordenadas. Prueba de ello es que incluso la última década del siglo XX mexicano -más de 80 años después del cuartelazo contra Madero y Pino Suárez- atestiguó, nuevamente, situaciones que ya se creían superadas gracias al desarrollo económico de los años previos: la muerte por bala de un candidato a la Presidencia y la rebelión armada de las comunidades rurales.

En mayo de 1994, durante un mitin celebrado en Tijuana, el candidato oficial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta fue asesinado. Este no es el espacio para narrar el galimatías jurídico y burocrático alrededor de este caso, pero sí para señalar la fuerte carga simbólica del evento. Al igual que los estudiantes de 1968, el asesinato de Colosio mostró que México había experimentado un desarrollo parcial. Parcial porque, a pesar de los grandes acuerdos comerciales y las grandes inversiones, a pesar del

desarrollo urbano y el crecimiento económico, a pesar de los avances en política pública; el México de 1994 seguía sin afianzarse como un país estable, donde la política se desarrollase de manera pacífica.

No éramos todavía el país desarrollado, parte ya del mundo industrializado y democrático, sino que seguíamos siendo el país de los Carranza y los Obregón. Tal simbolismo incluso comenzó a estimular la salida de los grandes capitales internacionales, así como la debilitación del peso, con todas sus consecuencias sobre los muchísimos insumos importados que necesitaba la economía mexicana. Junto con los asesinatos del Cardenal Posadas Ocampo y de José Francisco Ruiz Massieu, la muerte de Colosio es un factor crucial para explicar la debacle económica del año siguiente.

Por otra parte, en enero del mismo año, comunidades indígenas de Chiapas decidieron articular una nueva organización para la protesta armada, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (el EZLN), quienes demandaban, en buena medida como portavoces de las poblaciones indígenas de todo México, mayor acceso a las tierras cultivables del territorio nacional, mejores condiciones de mercado para sus productos agrícolas y respeto a los derechos culturales consagrados en la Constitución (Inclán, 2018).

Además del gran evento mediático que esto significó internacionalmente, producto de la nueva globalización en las tecnologías comunicativas, la aparición del EZLN implicó otro golpe de mazo a la narrativa oficial del desarrollo posrevolucionario: las comunidades más vulnerables y rezagadas del país no habían recibido los beneficios de las políticas gubernamentales, y tampoco se sentían suficientemente escuchados en un sistema de partido todavía hegemónico con un sistema electoral controlado por el gobierno. Nuevamente, la vía armada era la respuesta disponible.

Llegó el final de los años noventa, el nuevo milenio, y con ellos una serie de cambios políticos a nivel territorial y federal: la primera alternancia en la presidencia de la República desde los años treinta, cuando se fundó el PNR; las primeras transiciones en las gubernaturas de las entidades federativas (siendo Baja California y el entonces Distrito Federal las más notables, por ser victorias simbólicamente importantes para los partidos opositores de derecha (PAN) e izquierda (PRD), respectivamente); la

primera Cámara de Diputados y el primer Senado sin una mayoría absoluta del PRI (en 1997 y 2000, respectivamente). Desde entonces no ha habido grandes magnicidios ni levantamientos armados, y la representatividad de las instituciones estatales ha mejorado notablemente, pero eso no quiere decir que la violencia política haya cesado.



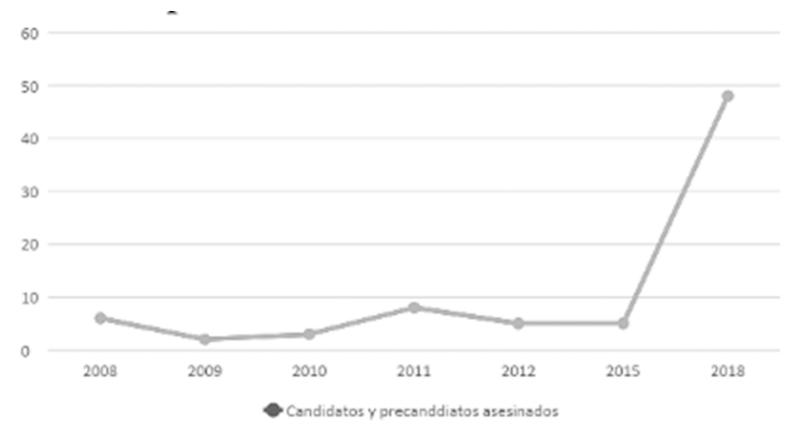
Zahira Aldana <https://www.instagram.com/p/CJg7fmLMuvR/>

Sin duda, el siglo XXI mexicano quedará marcado por el surgimiento del crimen organizado como actor económico y político. La necesidad de controlar territorios y sus instituciones, de configurar órdenes locales favorables a sus actividades, les ha empujado a enquistarse cada vez más en los procesos políticos democráticos, principalmente en los municipales y estatales (Mendoza, 2017; Trejo y Ley, 2020). El peso o la influencia político-electoral de las armas, como en los primeros tiempos de la pos-revolución, mantiene una vigencia preocupante; más si consideramos que ahora la violencia política, como el asesinato de autoridades locales y candidatos a puestos locales, tiene una lógica de protección criminal, no de apertura política; se busca capturar al Estado, mas no ocuparlo directamente.

La profundización de la inseguridad pública, desde 2007, y el

consecuente empoderamiento de los grupos criminales ha desatado una dinámica de violencias locales que terminan por tener, debido a su escandaloso incremento a partir de 2015, repercusiones nacionales. Tan sólo entre 2008 y 2015, la consultora Integralia contabilizó 30 candidatos muertos por bala durante los distintos procesos electorales puestos en marcha en ese período, quizá la muerte más notable de ese momento fue el asesinato, en el año 2010, del candidato a la gubernatura de Tamaulipas, Rodolfo Torre Cantú.

**Gráfica 1. Candidatos y precandidatos asesinados por ciclo electoral desde 2008**



Fuente: Rueda, 2016; Hernández Huerta, 2020: 7.

Durante el proceso electoral de 2017-2018, murieron asesinados nada menos que 48 precandidatos y candidatos, de acuerdo con el académico Víctor Hernández Huerta. Como puede observarse a partir de la gráfica 1, hay una dinámica -posiblemente nueva- de violencia política local, que tiene como propósito ya no sustituir la competencia política, sino eliminarla. Lo que podría constituir un auténtico desafío histórico para la democracia mexicana.

## **HACIA UNA POLÍTICA MÁS REPRESENTATIVA Y ELECTORALMENTE CONFIABLE**

Del apartado anterior puede concluirse que el desafío histórico de alcanzar una competencia político-electoral pacífica y ordenada ha estado presente a lo largo de toda la historia contemporánea de México y que dicho problema tiene sus antecedentes tanto en la falta de representatividad como la falta de lo que la politóloga Pippa Norris llamó “integridad electoral” (Norris, 2014), que implica el respeto a una serie de principios y procedimientos, basados en el derecho internacional de los derechos humanos, que garantizan la calidad de las elecciones (periodicidad de las votaciones, libertades civiles, garantías de votar y ser votado, reglas claras de financiamiento, apertura de los medios de comunicación, etcétera).

De hecho, muchos de los desafíos que se analizarán en este documento, provienen precisamente del concepto “integridad electoral”. En este apartado, se analizarán las reformas electorales impulsadas desde la oposición y el gobierno, a partir de 1940, para entender cómo es que el Estado mexicano ha buscado dar un cauce institucional a los desafíos analizados hasta ahora: pacificación, representatividad y confiabilidad de la competencia político-electoral en México.

Preocupado por los hechos ocurridos en la elección federal de 1940, el presidente Manuel Ávila Camacho, sucesor de Lázaro Cárdenas y vencedor de Juan Andreu Almazán, avanzó la promulgación de una Ley Federal Electoral, promulgada en 1946. Recordemos que la Constitución de 1917 dejaba la organización de las elecciones federales en manos de las autoridades locales, cuyo grado bajo de reglamentación e institucionalización ocasionaron, en parte, la violencia comentada párrafos arriba. La ley de 1946 buscaba entonces centralizar la organización de los ciclos electorales federales para garantizar jornadas electorales uniformes a lo largo y ancho del territorio nacional.

Es importante subrayar el contexto interno y externo de dicha ley. Por un lado está el largo historial de violencia política producto de las elecciones, así como la creciente presencia de funcionarios civiles en los altos puestos del Estado (que acabaría con el primer presidente no militar de la posrevolución, Miguel Alemán Valdés); por el otro, está el intento

mexicano, una vez terminado el periodo de reformas radicales de los años treinta –como el reparto agrario y la nacionalización de la industria petrolera– y terminada la Segunda Guerra Mundial, de construir instituciones electorales más sólidas y acordes con el espíritu prodemocrático, al menos en el papel, del hemisferio americano; que terminaría creando instituciones como la Organización de los Estados Americanos (1948).

Dado que la mera partidización de la competencia política, como la pensó Plutarco Elías Calles, no fue condición suficiente para pacificarla y ordenarla, Manuel Ávila Camacho apostó por la centralización en la organización de los procesos, por conducto de una **Comisión Federal de Vigilancia Electoral**, encargada en los hechos de dirigir el funcionamiento de las autoridades electorales locales (consejos y comités). Asimismo, desaparecieron los colegios electorales locales y se estableció legalmente la facultad del Congreso de la Unión para erigirse como **Colegio Electoral** y (auto)calificar la elección tanto de sus miembros como del presidente de la República (TEPJF, 2002).

Con esto se evitarían situaciones como las riñas por controlar las casillas, ahora bajo el control fáctico de la Comisión, y se reduciría notablemente el poder político de los poderes locales, encargados hasta ese momento de calificar, *i.e.* validar las elecciones federales. La Comisión Federal y el Colegio Electoral serían el embrión, el punto de partida, de nuestros actuales Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; una institución encargada de organizar administrativamente las elecciones y otra de constatar su validez jurídica.

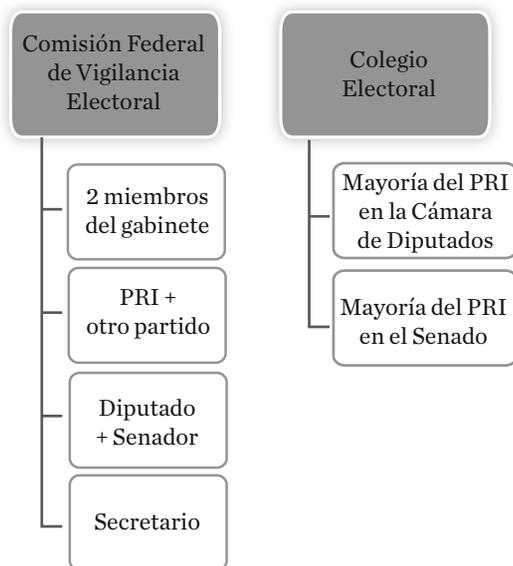
Sin embargo, el diseño institucional tanto de la Comisión como del Colegio Electoral aún estaban lejos de cumplir los objetivos analizados en este texto (pacificación, representatividad y confiabilidad). Si bien era cierto que la Ley Federal de 1946 significó un avance importante en la regulación y racionalización de los procesos electorales, lo cierto es que hacían poco por brindar elecciones certeras y confiables. Esto debido a que el grupo en el poder, emanado de la posrevolución, tenía el control político de ambos órganos electorales.

Por un lado, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaba compuesta por 1) el Secretario de Gobernación más otro miembro del gabinete; 2) un miembro del partido más votado (el PRI); 3) un miembro del

segundo partido más votado; 4) un miembro de la Cámara de Diputados y otro del Senado (ambas legislaturas con mayoría priista); 5) así como un notario del Distrito Federal en calidad de secretario (TEPJF, 2002). Es claro que el grupo posrevolucionario controlaría al menos cinco de los siete asientos de dicho comité, garantizando decisiones nunca contrarias a los intereses electorales de su partido.

Por otro lado, si el Congreso de la Unión era el encargado de autocalificar su propia elección, el grupo parlamentario mayoritario validaría siempre las elecciones cuyos resultados favorecieran a su partido y podrían invalidar aquellos resultados desfavorables. Esta condición se agravó cuando, en 1951, el poder legislativo otorgó a la comisión la facultad de admitir nuevos partidos en el sistema: el grupo político en el poder ya podría incluso controlar quién podía participar en el juego electoral y quién no, mermando seriamente su representatividad y ahondando el autoritarismo del régimen.

**Diagrama 1. Composición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral**



El creciente número de movimientos sociales urbanos, principalmente de las clases medias y obreras, fueron muestra de que las reformas

de los años cuarenta no eran suficientes para encauzar el proceso político de manera institucional, con la consecuencia de incrementar las acciones contestatarias de la sociedad. El oficialismo se vio en la necesidad de hacer algunas concesiones en favor de incrementar la pluralidad en el seno de las instituciones estatales, principalmente el poder legislativo; no tanto porque hubiese una mayoría opositora mal representada, sino para que los grupos descontentos minoritarios tuvieran mejores opciones electorales.

En 1963, se aprobó una reforma constitucional para crear la figura de los “diputados de partido”, un antecedente de la representación proporcional en México. En la exposición de motivos de su iniciativa de reforma, el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) asegura que:

Para consolidar la estabilidad política que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica (Carmona, sf).

La reforma estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta por 178 diputados de mayoría relativa, representantes de distritos federales uninominales, y 32 diputados de partidos. El reparto de dichos diputados se llevaría a cabo de la siguiente manera: si un partido obtenía 2.5% de la votación total tenía derecho a acreditar 5 diputados de partido, más un diputado extra por cada medio punto porcentual adicional. El tope que un partido podía recibir eran 20 curules (Secretaría de Gobernación, 1963). Así, la elección de 1964 arrojó una Cámara de Diputados con, por vez primera, 15% de diputados pertenecientes a un partido diferente al PRI. Como puede observarse, la reforma de 1963 fue un intento de incentivar la creación de partidos, siguiendo la lógica callista, por medio de un sistema de representación más plural y abierto que el anterior.

No obstante, la reforma de 1963 era un pequeño nicho comparado con la puerta que se necesitaba para abrir el sistema de partidos y el sistema electoral a la nueva pluralidad mexicana, producto de la industrialización y el crecimiento demográfico, entre otros factores. Los movimientos

estudiantiles de 1968 y 1971, más los grupos armados surgidos en esa época dieron cuenta de que, una vez más, las reformas habían quedado cortas. Fue entonces cuando Jesús Reyes Heróles, uno de los ideólogos más importantes de la segunda mitad del siglo XX mexicano, convenció al entonces presidente López Portillo (1976-1982) de llevar una reforma de verdadero calado, que incluso figuras de la izquierda opositora, como José Woldenberg (2012), marcan como el inicio del largo camino hacia la transición democrática.

La reforma político-electoral de 1977 fue a la democratización del país lo que la máquina de vapor a la revolución industrial. Si bien esta reforma -urgente ante los episodios previos de insurrección violenta o contestataria, así como ante la distensión de la Guerra Fría entre Estados Unidos y el bloque soviético- continuó su apuesta por abrir más el sistema de partidos, a fin de que diferentes grupos sociales pudieran encontrar canales institucionales de expresión y participación políticas, también es verdad que desató una fuerza aperturista que a la larga resultaría incontenible y, particularmente, incontrolable para el gobierno.

El primer paso fue legalizar a todas las organizaciones partidistas del momento: desde el Partido Comunista Mexicano hasta el Partido Democrático de México, ubicado en la corriente sinarquista de extrema derecha. Con esto, se mandó un mensaje contundente: el Estado mexicano no volvería a perseguir o reprimir la organización político-partidista de ningún grupo; la política de “seguridad interna” se cambiaría por una política que trataría de alentar, como nunca, la creación de partidos políticos.

Segundo, se reformó la Constitución para declarar a los partidos como *entidades de interés público*, es decir: entidades cuyo fomento, desarrollo y crecimiento eran una prioridad estatal; esto llevó a establecer un esquema de financiamiento público y prerrogativas, así como acceso a medios de comunicación. En tercer lugar, se cambió el sistema de diputados de partido por un sistema de representación proporcional, que aumentara el porcentaje de diputados de oposición que podría haber en la cámara y que disminuyera el peso del factor territorial en el acceso al Congreso (la distorsión que puede surgir de la presencia de distritos uninominales, que obligan a los partidos a tener un apoyo electoral concentrado territorialmente para lograr acceso a las curules).

Finalmente, si bien en 1973 se aprobó la sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral por la Comisión Federal Electoral, la reforma de 1977 convirtió a esta última en un órgano encaminado a ser verdaderamente plural, pues la composición de esta nueva comisión estaría formada por: la Secretaría de Gobernación, un representante del Senado, otro de la Cámara de Diputados, así como un representante de cada partido con registro más un secretario (TEPJF, 2002). Es verdad que aún quedaban fuertes vestigios del control gubernamental, puesto que además se dejó intacta la función del Congreso de convertirse en Colegio Electoral y autocalificar sus elecciones, pero también había nuevos aires de diversidad.

Estos cambios provocaron que, durante los años ochenta, en un contexto de constantes crisis económicas debido al sobreendeudamiento y la caída en los precios mundiales del petróleo, las organizaciones partidistas de oposición, como el Partido Acción Nacional o las coaliciones de izquierda como el Frente Democrático Nacional (liderado por Cuauhtémoc Cárdenas), ganaran cada vez más respaldo popular junto con más victorias electorales, a veces reconocidas y a veces rechazadas por el oficialismo (Woldenberg, 2012; Loaeza, 1999). No obstante, las elecciones presidenciales de 1988, envueltas en fortísimas polémicas relacionadas con un fraude electoral, pusieron seriamente en duda la idoneidad del sistema electoral para traducir ese respaldo popular y electoral en representación política. Así, las reformas, a partir de ese momento, se concentraron en lograr que el sistema electoral recibiera y computara los votos de manera confiable y certera, toda vez que se había avanzado en la apertura y representatividad del sistema de partidos.

Antes de pasar a la creación del Instituto Federal Electoral, conviene mencionar que en 1987 se puso en marcha el primer intento por *judicializar* la calificación de las elecciones, es decir: el intento de trasladar la validación de los comicios y la resolución de quejas de la esfera exclusivamente política del Colegio Electoral a la esfera jurídico-técnica del Poder Judicial de la Federación. Se fundó así el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), una corte especializada en materia electoral.

La vida de dicho tribunal, de forma poco sorprendente, fue corta. Esto por dos razones: la primera es que el TRICOEL no era una institución

permanente, sino que se instalaba unos meses antes de la elección. Esto impedía la continuidad de su trabajo, pues la burocracia que lo compondría, comenzando por los magistrados, estaría poco tiempo en el cargo. La segunda era que compartía todavía funciones con el Colegio Electoral, quien conservaba la última palabra sobre la validación de las votaciones y la resolución de quejas. Un tribunal débil para problemas ciertamente fuertes y la elección de 1988 probó que no se trataba de la institución adecuada.

En 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), que avanzó en la judicialización completa de la celebración de elecciones en México, pues se garantizó que sus decisiones tuvieran un carácter categórico e irreversible, siempre y cuando éstas se emitieran antes de la jornada electoral, es decir, durante los procesos preparatorios del ciclo electoral, como la selección de candidaturas y las campañas.

No obstante, la todavía arrasadora fuerza política del PRI logró la permanencia del Colegio Electoral y la validación de los resultados, pues conservaba la facultad de modificar, ahora con la debida argumentación, las sentencias del TRIFE. Sin embargo, el crecimiento de la oposición política organizada para la elección de 1994, que arrojó el resultado más bajo hasta ese momento para el candidato oficial,<sup>3</sup> más las agudas circunstancias políticas comentadas en la sección anterior, hicieron insostenible un modelo donde la justicia electoral estuviese, aunque fuera de manera incompleta, en manos de las autoridades políticas.

Fue así que, en 1996, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esta corte sepultó definitivamente la existencia del Colegio Electoral y sería la única instancia encargada de dar validez definitiva de la elección presidencial, así como de resolver de manera irreversible y contundente toda queja relacionada con el proceso electoral;

---

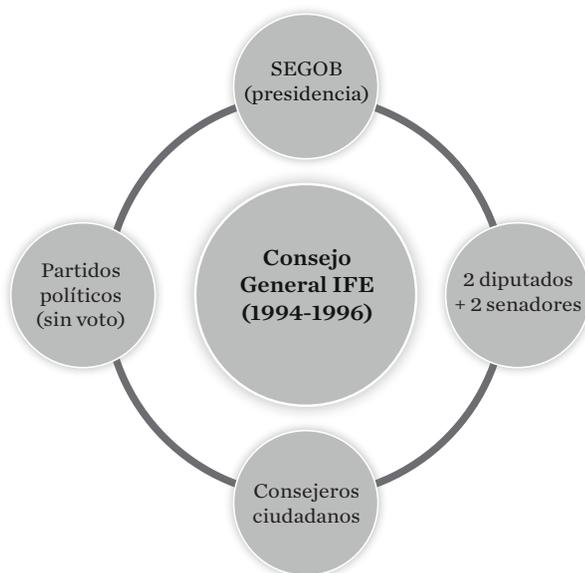
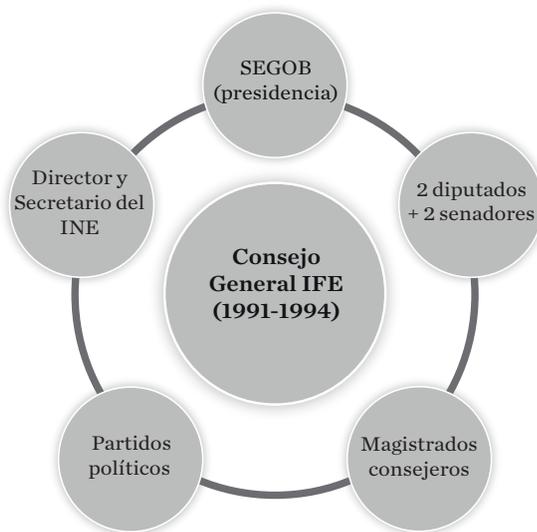
3 48.7% para Ernesto Zedillo, 25.9% para Diego Fernández y 16.6% para Cuauhtémoc Cárdenas. Además, la oposición en su conjunto -PAN, PRD y PT- podía bloquear la aprobación de reformas constitucionales en San Lázaro)

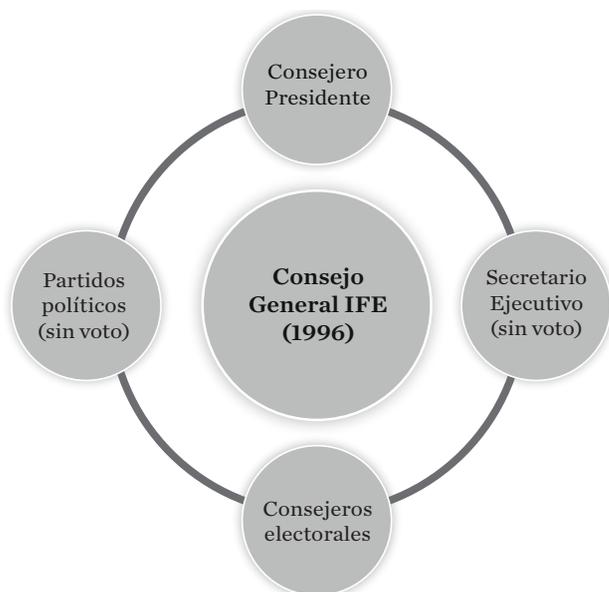
se podría decir que en 1996 el Congreso creó un tribunal constitucional en materia electoral, que sigue vigente hasta la fecha (TEPJF, 2002: caps.3 y 4).

Las reformas de los años noventa no sólo atendieron la parte contenciosa y la validación de las elecciones, sino que también se ocupó fuertemente de la parte organizativa y administrativa de los procesos electorales, hasta ese momento bajo la tutela de una Comisión Federal Electoral, presidida por el gobierno. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) para sustituir a la Comisión. El IFE tendría a su cargo la organización y gestión de los procesos electorales a fin de mejorar sus prácticas y dotarlos de mayor transparencia (empadronamiento, organización de debates, asignación de recursos públicos y prerrogativas, funcionamiento de las casillas, conteo de los votos etcétera). Todo lo anterior estaría a cargo de un Consejo General, presidido aún por la Secretaría de Gobernación, pero en necesidad de construir acuerdos con consejeros mucho más plurales que en la Comisión Federal Electoral. Consejeros nombrados por el gobierno, el poder legislativo (como representantes de la Cámara de Diputados y del Senado), representantes partidistas, y consejeros magistrados nombrados por la mayoría calificada en San Lázaro a propuesta del Presidente. Para 1994, se incorporó la figura del “Consejero ciudadano”, propuesto por los grupos parlamentarios de San Lázaro y aprobado por mayoría calificada. Estos consejeros sustituyeron a los magistrados consejeros.

Sin embargo, por las mismas razones derivadas de 1994, la oposición y el gobierno debieron pactar una reforma al Instituto a fin de desterrar para siempre la presencia gubernamental (y legislativa) de su seno, y volverlo un organismo constitucionalmente autónomo, que permitiera a una burocracia profesional, técnicamente sofisticada y políticamente neutral absorber un área estratégica del Estado mexicano, como es la organización de las elecciones. La composición del nuevo Consejo General del IFE también fue señal de avances importantes: por votación calificada, la Cámara de Diputados debía escoger consejeros electorales apartidistas y técnicamente preparados para encabezar la administración electoral en México. Nombres como José Woldenberg, consejero presidente, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard o Jaime Cárdenas salieron a relucir.

**Diagramas 2, 3 y 4. Composición del Consejo General del IFE entre 1994 y 1996**





Los resultados de esta reforma no pudieron ser más alentadores. Con un IFE ciudadanizado y un TEPJF funcionando, se organizaron las elecciones de 1997 que produjeron la primera Cámara de Diputados sin mayoría absoluta del PRI; y en el año 2000, la alternancia en la Presidencia de la República, cuando el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, venció al candidato oficialista, Francisco Labastida Ochoa. Para las elecciones federales de 2003, parecía que el problema de la estabilidad y la violencia, la confianza y la certeza de la jornada electoral y los resultados, así como la representatividad y apertura del sistema de partidos, habían quedado solventados.

No obstante, quedaban pendientes por resolver. Uno de ellos fue la cuestión del financiamiento paralelo de las campañas, es decir: recursos recibidos por parte de fuentes ajenas a las autorizadas por la ley (casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”). Otro fue la relación entre los medios de comunicación y el proceso electoral; éste a partir de la complicadísima elección de 2006, en las que, en medio de acusaciones de fraude, Felipe Calderón (PAN) venció a Andrés Manuel López Obrador (PRD).



Erik Meza <https://www.flickr.com/photos/erikmeza/6195427169>

La elección del 2006, causó fuertes quejas de la izquierda sobre la compra de espacios en los medios por parte de particulares (principalmente organizaciones empresariales) para echar a andar una campaña negativa contra su candidato; también se quejaron de la intromisión del Presidente Fox durante las campañas, alegando que ésta promovía un espacio de inequidad; también hubo reclamos sobre el mecanismo de mercado que regulaba el acceso a los medios, pues se alegaba que las televisoras y radiodifusoras discriminaban tarifas publicitarias en favor de algunos partidos. Finalmente, se quejaron de competir en una elección organizada por un Consejo General parcial, pues la mayoría del PAN y el PRI en San Lázaro había sido suficiente para descartar las propuestas de los partidos de izquierda. Financiamiento, medios de comunicación y elección del Consejo General serían los nuevos desafíos de la democracia mexicana.

Para intentar sortearlos, el Congreso de la Unión aprobó una muy ambiciosa reforma político-electoral en 2007, que ciertamente levantó varias quejas y reclamos, sobre todo por parte de los sectores más liberales de la opinión pública mexicana. Esta reforma trató de atender las quejas relativas a los medios de comunicación y al financiamiento de las campañas.

Desde mi punto de vista, aquí es donde el IFE ha realizado los esfuerzos más titánicos en materia de construcción institucional, que incluso han contribuido enormemente a fraguar su imagen como institución de carácter prácticamente modélica alrededor del mundo. Asimismo, y este tópico se retomará más adelante, es posible que incluso el resultado de estos esfuerzos implicase en un desafío *per se* para el Instituto.

El Congreso prohibió, en 2007, que cualquier particular adquiriera espacio en medios de comunicación, incluyendo ahora las redes sociales, para hacer propaganda electoral a favor o en contra de cualquier candidatura; asimismo, reguló la actividad de las y los funcionarios públicos en tiempos electorales, limitando los temas sobre los que pueden pronunciarse públicamente (incluyendo incluso políticas públicas los resultados de estas).

También determinó que los tiempos oficiales de radio y televisión debían transmitir, a fin de evitar el problema de las tarifas discriminatorias, los *spots* publicitarios producidos por los partidos, previa aprobación del IFE; por último, otorgó al Instituto la facultad de determinar, y sancionar en su caso, aquellos actos comunicativos particulares que pudiesen interpretarse como actos anticipados o velados de campaña (una entrevista, un debate, una mención comercial etc.). El IFE adquirió así las facultades y los recursos para monitorear los medios de comunicación.

Por otra parte, la reforma creó la Unidad de Fiscalización del IFE, encargada de vigilar el gasto de los partidos durante las campañas, con el fin de evitar casos como Pemexgate o Amigos de Fox. A partir de ese momento, el Instituto Federal Electoral tendría el objetivo de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos. Candidatos y partidos adquirieron la obligación de reportar gastos y estarían sujetos a sanciones en caso de irregularidades. En este sentido, un desafío histórico surgido a partir de 2007, sería lograr una fiscalización en tiempo real que previniera el ingreso ilegal de recursos a las campañas. Por último, sería necesario decir que no se modificó el procedimiento para nombrar nuevos consejeros electorales, lo que incluso provocó verdaderos *impasses* en el Congreso, llevando a Consejos Generales incompletos con capacidad disminuida para tomar decisiones (Figuroa *et. al*, 2018).

Las elecciones presidenciales de 2012, que significaron el regreso del PRI al gobierno federal, estuvieron igualmente envueltas en la polémica.

Si bien hay pocos elementos para cuestionar la validez y veracidad del resultado electoral (PRI = 38.2%; PRD = 32.6%, PAN = 25.4%), hubo elementos en la opinión pública para cuestionar la gestación del resultado. Es decir, las instituciones electorales que dieron paso a la transición habían logrado una jornada electoral confiable, pero no un ciclo electoral confiable, pues ahora las quejas apuntaban a una fuerte intervención de los gobiernos subnacionales en favor del candidato priista, violación de los topes de campaña y de coberturas noticiosas sesgadas en favor del PRI (Ackermann, 2012: 35-48).

Hubo movilizaciones antes y después de la elección, como aquella organizada por el movimiento juvenil “Yo soy 132” que, además de su rechazo al candidato priista, demandaba medios de comunicación más libres e imparciales en sus coberturas. También se formó un movimiento anulista del voto: un grupo de ciudadanos que llamó a anular el voto como medio de protesta frente a una clase política percibida como lejana y desentendida de la ciudadanía (de hecho, en 2012, el voto nulo alcanzó un porcentaje de 2.5%, más que la candidatura del Partido Nueva Alianza, que quedó en cuarto lugar). Fundadas estas manifestaciones o no, era claro que el conflicto poselectoral volvía a desempeñar su papel como motor del reformismo mexicano y de la construcción institucional.

La reforma de 2014 ha sido la última gran metamorfosis de nuestras instituciones electorales, particularmente del IFE. El primer gran cambio fue nominal, pues el Instituto pasó a denominarse “Nacional” en lugar de “Federal”. Si es verdad que la esencia de los personajes literarios está en su nombre, entonces algo muy similar ocurre con las instituciones políticas: la esencia de las enmiendas constitucionales promovidas en 2014 está en el nuevo nombre del Instituto electoral de México. Convertirlo en un instituto nacional, en lugar de uno federal, encerraba la voluntad de los partidos políticos de centralizar la organización de elecciones en México. Ya no en las manos del gobierno, sino de un órgano constitucionalmente autónomo: el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE).



Omar Domínguez Santos <https://www.instagram.com/p/CPEDyGAD0dt/>

La razón de esto vino de la desconfianza generada a partir de los comicios de 2012, pues los partidos perdedores (PAN y PRD más aliados) alegaron la intervención ilegal de las autoridades locales emanadas del PRI en favor de su candidato presidencial. El antiguo nombre, IFE, implicaba que las elecciones locales quedaban a cargo de instituciones locales, nombradas por los congresos locales que, casi por regla general, contaban con mayoría del partido en el gobierno. Las organizaciones partidistas que perdieron la elección de 2012 acusaron a dichas autoridades electorales locales de no detener el gasto extraoficial, proveniente aparentemente de recursos municipales y estatales. Así no sólo se violarían los topes puestos por el IFE a los gastos de campaña, sino que también se habrían utilizado recursos públicos gubernamentales con fines electorales.

La solución que encontraron los partidos representados en el Congreso federal fue modificar la naturaleza jurídica de los institutos electorales locales, que pasaron a denominarse organismos públicos electorales (OPLES), cuyos consejeros ya no serían nombrados por las legislaturas locales, sino por el propio INE. Con esto se habilitó una red de instituciones electorales administrativas que, al menos en el papel, estaba blindada contra la intervención de los poderes públicos locales. Los OPLES se convirtieron así en una especie de órganos subsidiarios encargados de

gestionar procesos electorales locales; procesos que debido a las nuevas disposiciones de la reforma, pueden ser atraídos por el Instituto nacional.

El INE también adquirió la responsabilidad de organizar las consultas populares que solicite el Presidente de la República, el Congreso de la Unión o el equivalente a 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Las consultas, junto con las iniciativas legislativas ciudadanas y la figura de las candidaturas apartidistas a cargos de elección, también conocidas como “independientes”, fueron una respuesta institucional al desafío del distanciamiento percibido entre los partidos tradicionales y el resto de la ciudadanía, tal como reveló el movimiento anulista.

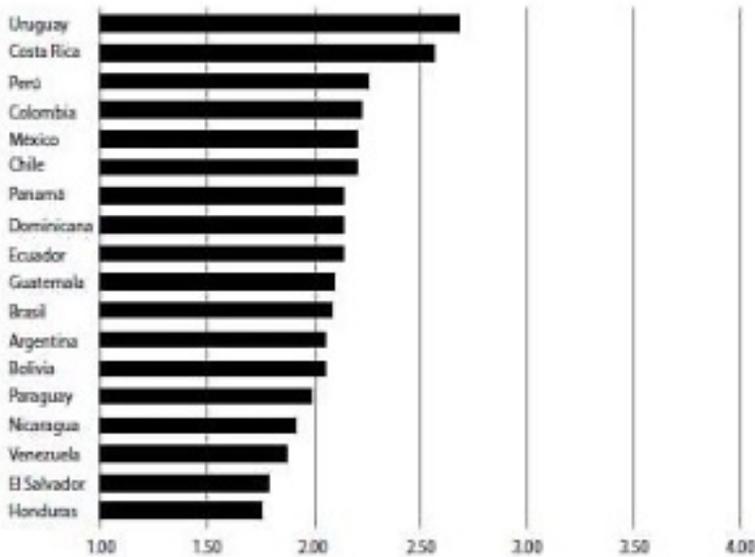
El legislador también dotó al INE de otras atribuciones, por ejemplo la de sancionar con gran dureza (como el retiro de una candidatura) las irregularidades en los gastos de campaña; además, el INE puede: 1) organizar las elecciones internas de los partidos políticos; 2) garantizar a las candidaturas independientes el acceso a radio y televisión, así como al financiamiento público y 4) fiscalizar **en tiempo real** los gastos de campaña e imponer sanciones durante las mismas, en lugar de esperar a que terminen.

Entre otros aspectos de la reforma de 2014 que vale la pena subrayar está el procedimiento actual para el nombramiento de consejeros y consejeras generales. Quedaron atrás las propuestas formales de partidos y se transitó a una convocatoria abierta a cualquier ciudadano o ciudadana que cumpla una serie de requisitos legales. Dichos ciudadanos pasarían una evaluación a cargo de un comité compuesto por expertos en materia electoral. El comité después recomienda candidatos a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, que es el órgano encargado de articular las ternas con los nombres que debe votar el pleno y aprobar por mayoría de dos terceras partes.

El INE tuvo sus primeras pruebas en las elecciones intermedias de 2015 y las presidenciales de 2018. De 1990 a 2018, casi treinta años, el Instituto ha logrado construir una confianza ciudadana envidiable. Desde una perspectiva comparada, el INE (antes IFE) se ha posicionado como una de las instituciones electorales más confiables de toda la América Latina, como muestra la gráfica 2. Es un resultado interesante si consideramos que instituciones de países similares, como Brasil y Argentina, gozan

de un nivel de confianza mucho menor. Asimismo, tras las elecciones presidenciales de 2018, el INE es la institución civil que más confianza genera entre los mexicanos y las mexicanas, superando al Presidente de la República y dejando muy atrás al Congreso o los gobiernos locales. Véase la gráfica 3.

**Gráfica 2. Confianza en las instituciones electorales latinoamericanas en el periodo 2015-2018.**



Fuente: Pérez-Verduzco, 2020.

**Gráfica 3. Porcentaje de la población de 15 años o más según grado de confianza en las instituciones**



Fuente: INEGI, 2021: 78.

Por último, conviene mencionar que la reforma de 2014 también atendió de manera importante uno de los lastres más notorios de la democracia mexicana: la terrible subrepresentación política de las mujeres. Los cambios constitucionales obligaron a los partidos a postular 50% mujeres a las candidaturas al Congreso federal y se obligó también, por una sentencia del TEPJF, a que las suplencias de dichas candidaturas fuesen del mismo sexo que las titulares. Esto tuvo un efecto inmediato: en 2018, la Cámara de Diputados estuvo compuesta por 48% de legisladoras, un récord histórico que se refrendó en 2021. Asimismo, la legislatura del Senado (2018-2024), cuenta con 49% de mujeres.

Como se mencionó arriba, sirva este repaso histórico para comprender de dónde viene nuestra institucionalidad democrática y hacia dónde se dirige o qué puede esperar de las condiciones políticas y socioeconómicas del país. Queda más o menos claro que si bien los partidos políticos y las comisiones gubernamentales fueron instituciones útiles al momento de pacificar al país, claramente fueron insuficientes para construir un sistema electoral y partidista abierto, plural y confiable. Fueron necesarias instituciones de carácter civil y autónomo, así como la creación y fomento de una burocracia especializada, dirigida por una élite principalmente académica, con reglas sumamente estrictas de operación y fiscalización.

Sin embargo, la democracia mexicana continúa su avance y, con él, encuentra piedras nuevas y no tan nuevas en su camino. Entre los viejos guijarros están los lastres de la violencia política, tanto criminal como por motivo de género; entre las nuevas rocas parecen surgir el problema de la llamada posverdad y las noticias falsas, mientras que quizá el mayor obstáculo para la democracia mexicana actual sea una inversión de papeles.

Tradicionalmente, eran los actores políticos de oposición quienes planteaban reformas a las instituciones electorales; sin embargo, los vencedores de las elecciones del 2018, desde el poder y desde las mayorías parlamentarias, son quienes plantean acciones y cambios en la institucionalidad electoral, que incluyen: menor presupuesto al INE para realizar las mismas funciones; la desaparición de los legisladores de representación proporcional, reducción del financiamiento público a los partidos, e incluso denuncias penales contra las y los consejeros generales.

Es verdad que algunos de estos tópicos se basan en un reclamo popular

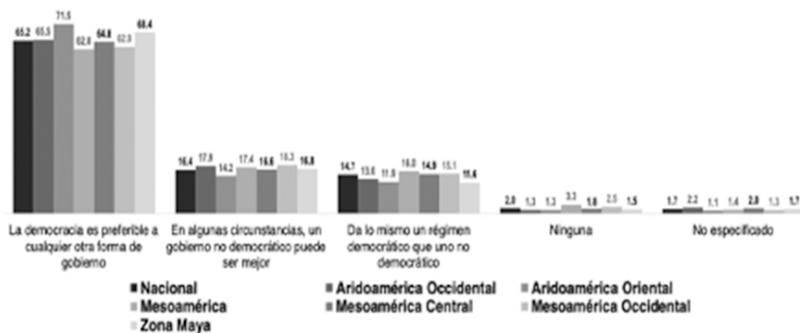
de mayor austeridad en el gasto público; sin embargo, es claro el efecto de concentración de poder que tendrían estos cambios como están planteados, más en la presencia de un partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que goza de un gran poder parlamentario y de cada vez más presencia territorial. Estos y otros son los principales desafíos de la democracia mexicana contemporánea, que se revisarán con detalle teórico y empírico en las secciones que siguen.

## Capítulo 2

### MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL: LA DEMOCRACIA COMO DESAFÍO

Los datos muestran que la ciudadanía mexicana, en buena medida debido al trabajo de las instituciones electorales como el INE y el TEPJF (y a veces a pesar de ellas), valora la democracia como forma de gobierno. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la democracia goza de un prestigio significativamente mayor a otras formas de gobierno, esto es así incluso si se desagrega al país por perfiles territoriales —que en el fondo no dejan de ser también culturales— tal como hace el INEGI. Véase la gráfica 4.

Gráfica 4. Preferencia de la población de 15 años y más sobre el régimen para gobernar al país

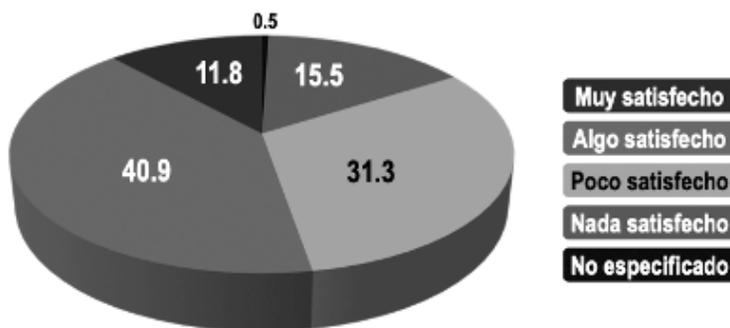


Fuente: INEGI, 2021: 50.

Los datos muestran que la democracia supera de forma significativa tanto al autoritarismo como a la indiferencia. La encuesta es clara: las y los mexicanos prefieren fuertemente un gobierno democrático. Sin embargo, esta forma de gobierno no está exenta de retos o problemas. Un gobierno orientado por el principio de la mayoría, por un lado, y por la noción de derechos humanos individuales, por el otro lado, implican desafíos individuales y grupales que el régimen debe solucionar.

Así, la misma ENCUCI 2020 da cuenta sobre cómo una preferencia fuerte por la democracia no se traduce automáticamente en satisfacción con el régimen. De hecho, si bien sólo 16.4% de los encuestados dijo que en algunas circunstancias era preferible un gobierno autoritario a uno democrático, llama la atención de manera poderosa que casi 49% de la muestra encuestada diga estar poco o nada satisfecho con el régimen democrático. Probablemente, esto es un indicador de que la democracia convive con una serie de problemas sociales, siendo violencia y desigualdad los más notorios en el caso mexicano; pero también estas cifras señalan que la democracia podría ir de la mano con problemas de organización y representación que no satisfacen del todo a la ciudadanía. Véase la gráfica 5.

**Gráfica 5. Satisfacción con la democracia en México**



Fuente: INEGI, 2021: 51.

A continuación, se hará una revisión teórico-conceptual de seis problemas o desafíos observados durante el año 2021, que corresponden al ciclo electoral encargado de renovar la totalidad de la Cámara

de Diputados (500 curules), quince gubernaturas, además de alcaldías, presidencias municipales, diputaciones locales, regidurías y sindicaturas que, en conjunto, sumaron más de 20,000 cargos de elección popular.

Los resultados, como se esperaba en varios estudios demoscópicos, arrojaron una ampliación de las gubernaturas a cargo del MORENA (11 de 15 y pasando de 6 a 17), pero una pérdida de legisladores afines en la Cámara de Diputados, que llevó a la coalición oficialista (MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México) a perder la posibilidad de reformar por sí misma la constitución federal. Asimismo, los partidos de oposición, fundidos en una alianza electoral, lograron una mayoría legislativa suficiente para bloquear intentos unilaterales de enmienda constitucional; también lograron ganar 9 de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, más capitales de estados importantes como Guadalajara (Movimiento Ciudadano), Monterrey (PRI/PAN/PRD), Puebla (PRI/PAN/PRD), Morelia (PRI/PAN/PRD), Toluca (PRI/PAN/PRD) o Mérida (PAN). Si bien el proceso electoral puede calificarse como exitoso, pues logró la renovación de cargos públicos en medio de la pandemia de COVID-19, no estuvo exento de estos desafíos revisados a continuación.

PARTIDO/COALICIÓN	GUBERNATURAS
MORENA	Guerrero, Sinaloa.
MORENA+PT+PVEM	BC, BCS, Campeche, Tlaxcala.
MORENA + PANAL	Colima, Nayarit, Sonora, Zacatecas.
MORENA + PT	Michoacán
MC	Nuevo León
PAN	Querétaro
PAN+PRD	Chihuahua
PT+PVEM	SLP

PARTIDO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
MORENA	122	76	198
PAN	73	41	114

PRI	31	40	71
PVEM	31	12	43
PT	30	7	37
MC	7	16	23
PRD	6	8	14

## VIOLENCIA POLÍTICA

No es fácil definir o conceptualizar la violencia por motivos políticos. En la revisión histórica anterior, este tipo de conflicto se observaba en las rebeliones y cuartelazos que buscaban derrocar gobernantes y hacerse con el poder estatal. En esta operacionalización caben los conflictos armados posrevolucionarios, así como aquellos que marcaron el periodo conocido como “guerra sucia”. Asimismo, las denuncias por parte de grupos de izquierda, relacionadas con el acoso y represión sistemática a sus militantes, entran dentro de esta categoría de conflicto y violencia física dentro de las relaciones Estado-sociedad civil (que en este trabajo se entenderá como el conjunto de actores fuera de las organizaciones estatales).

Sin embargo, los estudios sobre violencia política muestran conflictos que van más allá de la dinámica Estado-sociedad civil. Stathis Kalyvas, politólogo estadounidense, ofreció una primera aproximación al concepto de violencia política. De acuerdo con él, es necesario entender que la violencia política no forma parte de un espectro continuo cuyos extremos vayan de la violencia a la “paz” y que, en ese sentido, haya sociedades o territorios más violentos que otros.

Por ejemplo, la ausencia de una guerra civil en México no vuelve a este país una nación “pacífica” en términos políticos, puesto que, en dicho territorio conviven diferentes tipos de violencia. En lugar de un espectro continuo que va de más a menos, Kalyvas sostiene que los estudios de violencia política deben centrarse en las interacciones entre sujetos políticos. Así, las acciones violentas, entendidas aquí como agresiones físicas o materiales, se pueden categorizar de manera distinta según la interacción que estudiemos. Kalyvas ofrece la siguiente tipología (Chenoweth *et al.*):

	OBJETIVO: ESTADO	OBJETIVO: ACTOR NO ESTATAL
Perpetrador: Estado	Guerra interestatal	Represión Genocidio Limpieza étnica
Perpetrador: actor no estatal	Guerra civil Terrorismo Golpe militar Motín/rebelión Violencia criminal Asesinato político	Asesinato político Violencia intercomunal

Como puede observarse, la mayor fuente de tipos violentos proviene de la interacción entre el Estado y los actores no-estatales. De hecho, la perspectiva histórica ofrecida líneas arriba ha dado muestra de los diferentes tipos de violencia que han envuelto nuestra historia institucional y electoral: represión, el terrorismo, la rebelión, los motines, asesinatos políticos.

Si bien esta tipología representa una orientación muy útil para nuestro estudio, no está exenta de críticas. Quizá la más importante sea que la tipología de Kalyvas no escapa a los problemas que derivan del análisis basado en actores. Como puede observarse en la tabla, se da el caso de que incluso hay la necesidad de traslapar tipos de violencia, como los asesinatos políticos, que aparecen dos veces.

Asimismo, no contempla casos como los ataques terroristas acaecidos en 1972, durante los Juegos Olímpicos de Múnchen, Alemania. Ese fatídico día, un comando armado palestino tomó como rehenes y asesinó a once atletas israelíes. Otro ejemplo puede ser la detonación de dos granadas en una plaza de Morelia, México, el 15 de septiembre de 2008, por parte de un grupo criminal. Ambos casos deberían clasificarse como terrorismo en la celda inferior derecha de la tipología (ahí donde el perpetrado y el objetivo de la violencia política son actores no estatales); lo que sugiere que dichos tipos de violencia son más una estrategia a disposición de actores estatales y no estatales, para atacar a actores estatales y no estatales

(Escalante Gonzalbo, 1991).

En el caso electoral mexicano, la tendencia predominante es un aumento dramático de los asesinatos políticos, pues durante el proceso electoral 2020-2021 se reportó el fallecimiento violento de 36 candidatas y candidatos (Animal Político, 2021), lo que significa que entre 2008 y 2021 se ha reportado la muerte por bala de 114 aspirantes a ocupar algún cargo de elección popular. Entre 2018 y 2021, hubo 180% más asesinatos políticos vinculados a los procesos electorales que en el periodo 2000-2015. El aumento de la violencia política en el país es un asunto alarmante.

Si la violencia política se analiza como una estrategia al alcance de todos los actores sociales, se puede deducir que el objetivo principal de su empleo es la 1) hacerse con el espacio destinado para el ejercicio del poder público (*e.g.* grupos rebeldes que buscan hacerse con el gobierno); 2) modificar el comportamiento de aquellos actores que ocupan dicho espacio (*e.g.* grupos políticos que utilizan los ataques terroristas para obligar al gobierno al Estado a negociar concesiones, como las organizaciones separatistas vascas en España o 3) mantener el control del ejercicio del poder público (*e.g.* la represión estatal o el terrorismo de Estado).

Trabajos como el de Víctor Hernández Huerta arrojan luz sobre el caso mexicano (Animal Político, 2021). Este académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) pone a prueba dos grandes hipótesis: uno, los asesinatos de candidatas observados en 2018 son una estrategia autoritaria de actores partidistas o gubernamentales para perpetrar su estancia en el poder (local); y dos, que dichos asesinatos son producto de contextos generalizados de violencia criminal.

La evidencia cuantitativa apunta a que la segunda hipótesis explica mejor la ola de violencia observada: candidatas y candidatos son asesinados por participar en procesos electorales celebrados en lugares ciertamente violentos o son blanco específico de las bandas criminales, probablemente para neutralizar una competencia electoral que podría afectar sus actividades delincuenciales. Si esto es así, la democracia mexicana vuelve a enfrentarse a su problema histórico: la estrategia violenta como sustituta de la estrategia político-electoral. Como si una bala se fuese convirtiendo, poco a poco, en mejor inversión que una campaña.

## INFORMACIÓN Y DESINFORMACIÓN

La información veraz es indispensable para una democracia. Gracias a ella y gracias a la existencia de organizaciones, universidades, medios de comunicación, la ciudadanía está en posición de conocer y discutir los problemas públicos a fin de encontrarles una solución. Sobre este tema se ha ocupado ya por un buen tiempo la filosofía política. Jürgen Habermas, por ejemplo, ha dedicado buena parte de su obra filosófica a promover el concepto de “deliberación democrática” o la idea de que una discusión plural e informada lleva a la mejor solución posible de los problemas públicos; Helene Landemore argumenta en un sentido similar, pues habla de que la “pluralidad cognitiva” que permite la democracia lleva a mejores resultados gracias a una “inteligencia colectiva” (Olson, en: Fultner 2004: cap. 4.).

Si bien esta argumentación tiene mucho sentido desde un punto de vista teórico, lo cierto es que la emisión y recepción de información se enfrenta a dificultades prácticas importantes. La principal es que la mayoría de la ciudadanía carece de los recursos y tiempo necesarios para profundizar en los problemas públicos que enfrenta la democracia, por lo que necesita de interlocutores que filtren y comuniquen dicha información. ¿Se puede confiar en este sistema de interlocución? Es aquí donde aparece la cuestión de la información y la desinformación, las noticias falsas o las teorías de la conspiración.

Al igual que la violencia, hablamos de una estrategia; pero ésta se halla encaminada a formar una opinión específica en el electorado a fin de lograr una movilización favorable a un proyecto electoral específico. Movilización basada en la transmisión de datos falsos o imprecisos. Lo contrario de informar, desinformar. Así, dado que prácticamente 100% del electorado está en la imposibilidad de absorber toda la información disponible sobre los problemas públicos, hay fuertes incentivos para convertirse en interlocutores dedicados a informar o desinformar. Dichos interlocutores pueden ser periodistas, políticos, partidos, familiares y amigos, *influencers*, etc. En este sentido, son necesarias instituciones que incentiven la información y aumenten el costo de la desinformación (Lupia y McCubbins, 1998).

¿Por qué hacemos caso a ciertos interlocutores y no a otros? Una gran variedad de estudios permite concluir que las y los electores tenemos ciertas características que nos hacen vulnerables a la desinformación. El razonamiento motivado, el efecto de verdad ilusoria y los atajos cognitivos parecen ser los más destacables. El razonamiento motivado se refiere al sesgo cognitivo que hace a los individuos discriminar la información en función de conclusiones previamente alcanzadas. Dichas conclusiones pueden ser la preferencia o idoneidad de un partido político, una candidatura o un marco ideológico particular.

Así, académicos han mostrado el efecto del razonamiento motivado tanto en la valoración de las acciones de gobierno como en la valoración de las fuentes de información. Por una parte, Larry Bartels nos muestra cómo, a pesar de recibir información veraz y certificable, los electores estadounidenses muestran una diferencia significativa en la evaluación de los gobiernos según su identidad partidista (*Political Behavior*, 2002: 117-150).

Si bien los electores son perfectamente capaces de identificar errores y aciertos de los gobiernos de manera relativamente objetiva, la severidad en el juicio de los hechos estaría fuertemente influido por la identidad partidista: los aciertos del partido se sobreestiman y los errores se suavizan. Por otra parte, Erik Peterson y Shanto Iyengar muestran que el razonamiento motivado afecta también la valoración de las fuentes de información: si éstas se identifican como poco afines a la identidad ideológica o partidista, entonces la información o los datos se rechazan de manera casi automática, aún si existe una voluntad genuina por comprender objetivamente un tema (Peterson e Iyengar, 2020: 133-147). Por lo tanto, el razonamiento motivado nos hace susceptibles a la desinformación.

También se ha estudiado el efecto de la repetición de datos, narrativas argumentos o noticias sobre la opinión pública. En otras palabras, se ha estudiado si es verdad que una mentira dicha mil veces se vuelve verdad. Lisa Fazio y colegas han estudiado esto, para demostrar que el llamado efecto de verdad ilusoria es real y tiene como causa principal la repetición constante de la (des)información. Según sus investigaciones experimentales, aún los postulados más obvios y más absurdos parecen adquirir mayor credibilidad cuando se repiten a la audiencia, pero este efecto se magnifica notablemente cuando se trata de postulados “razonables”, donde no es tan

sencillo detectar su veracidad o falsedad (Fazio *et. al.*, 2019: 1705-1710).

Por ejemplo, una persona que escuche varias veces decir que la capital de Serbia es Sarajevo (cuando en realidad es Belgrado) terminará por creer y hasta defender esta idea. Si bien hablamos de un dato falso, para un individuo que no esté familiarizado con la geografía de los Balcanes es un dato perfectamente razonable y creíble, que si se repite varias veces terminará por crear un efecto de verdad ilusoria. Así, ideas como supuestas intervenciones extranjeras en las elecciones nacionales de varios países o el supuesto complot de medios de comunicación privados contra un gobierno en particular pueden ser ideas cuestionables o, cuando menos, muy difíciles de comprobar empíricamente; pero son razonables y, por lo tanto, material para el efecto de verdad ilusoria.

Por último, también se han analizado los mecanismos que los individuos usan para filtrar información y tomar decisiones. La gente, incluso las personas más “políticamente sofisticadas” carecen de información perfecta ante la falta de recursos y tiempo para buscar, absorber y analizar toda la información disponible sobre un tema. Por ello echa mano de los llamados atajos heurísticos, que son sesgos cognitivos que nos ayudan a simplificar problemas complejos para solucionarlos. En política, un problema muy complejo es decidir quién es la mejor opción para ocupar un cargo de elección popular (Lau y Redlawsk, 2001: 951-971). Es imposible para cualquier individuo desmenuzar a fondo trayectorias y propuestas de política pública. Los atajos heurísticos como “izquierda”, “derecha”, “neoliberal”, “progresista” o “conservador” simplifican las cosas y ayudan a decidir, al igual que las etiquetas partidistas o los apoyos públicos de dichas candidaturas.

Como se mencionó arriba, si los individuos que se enfrentan a un escenario tan complejo, como son las elecciones, razonan de manera motivada al discriminar la información, simplifican la realidad mediante atajos y son susceptibles a la repetición de las ideas y los datos, entonces estamos frente a sujetos vulnerables a campañas de desinformación y manipulación, que en el caso mexicano parece agravarse por la actitud comunicativa del gobierno federal que, según la agencia consultora SPIN, el gobierno mexicano ha emitido más de 61,000 datos falsos en 684 conferencias de prensa matutinas (*Forbes México*, 2021). Asimismo,

académicos mexicanos han documentado las estrategias partidistas de manipulación y desinformación, incluyendo las provenientes de organizaciones identificadas como opositoras (Magallón Rosa, 2019: 234-258). Como puede apreciarse, el asunto de la información en las campañas y los procesos electorales requiere también de una política institucionalizada y especializada.

### *PARTICIPACIÓN INTERNA E INTERNACIONAL*

La participación ciudadana también es un componente toral de un régimen democrático. Es la quintaesencia de la libertad democrática: participar, en ese sentido, no significa otra cosa que involucrarse en el proceso que permite la creación de las leyes que nos rigen y regulan nuestros comportamientos, así como en el ejercicio del poder público. Desde luego que hay todo un repertorio de participación política al alcance de una ciudadanía que vive en un régimen libre: está, por ejemplo, la expresión de opiniones políticas, la pertenencia a asociaciones partidistas o civiles que se involucran en la discusión y elaboración de las políticas públicas, la participación en actos de protesta, mantener contacto con los representantes y, desde luego, está la participación electoral, que puede entenderse como participación en las campañas de los partidos, como la postulación a un cargo de elección popular o como acudir a las urnas a emitir un voto. En este estudio nos centraremos en la última.

Los niveles de participación electoral, medida como la proporción de los electores debidamente empadronados que efectivamente asisten a las urnas el día de la jornada electoral, es un fenómeno por demás interesante e importante de analizar. Por una parte, es importante analizar las causas de la participación electoral; por otra, es igualmente importante estudiar los efectos de los niveles de participación.

Desde el punto de vista de la teoría de acción racional, la participación electoral de la gente constituye una verdadera paradoja o contradicción. Esto sucede debido a que este marco teórico -que supone la racionalidad de los individuos para alcanzar sus fines a partir de análisis de costos y

beneficios-<sup>4</sup> identifica la acción de votar como irracional, puesto que los costos de votar (informarse de las plataformas electorales, informarse dónde está la casilla de votación, asistir y votar, tener los documentos vigentes etc.) superan ampliamente a los beneficios (decidir con el voto personal el resultado general de la elección). Así, votar sería un acto irracional ante un escenario de victoria o derrota; aún así, grandes grupos de gente acuden a las urnas (Shepsle, 2016: 330-349).

Una posible explicación podría encontrarse en incentivos legales e ilegales que aumenten los beneficios del voto, desde la distribución de bienes y dinero por parte de los partidos, hasta los descuentos y promociones que algunas empresas ofrecen a sus clientes si demuestran haber votado. Otra explicación tendría que ver más con cuestiones sociológicas, pues se ha estudiado que en las democracias con sistemas de representación proporcional, los grupos sociales basados en características como la clase social, la habitación espacios urbanos o rurales o la etnia cristalizan partidos políticos que representen sus ideas e intereses (Lipset y Rokkan, 1967: 1-62). En ese sentido, aún siendo técnicamente costoso, el beneficio de ir a votar procedería más bien de cuestiones identitarias y de representación política.

Finalmente, estaría la explicación basada en la internalización y socialización de valores cívicos relacionados con la participación electoral: las y los ciudadanos de una democracia valoran el ejercicio del voto *per se* por encima de varios costos operacionales. Sin embargo, esta explicación podría tropezar con situaciones de corte socioeconómico que, de hecho, configurarían las prácticas y valores entre los sectores ciudadanos. Por una parte, la teoría de recursos señala que los individuos con mayor escolaridad, edad e ingresos son más propensos a votar; por otra parte, los trabajos sobre modernización y sofisticación política parecen sugerir que dichos recursos más bien ayudan a las personas a identificar con mayor claridad sus preferencias ideológico-políticas y apoyarlas cuando lo creen

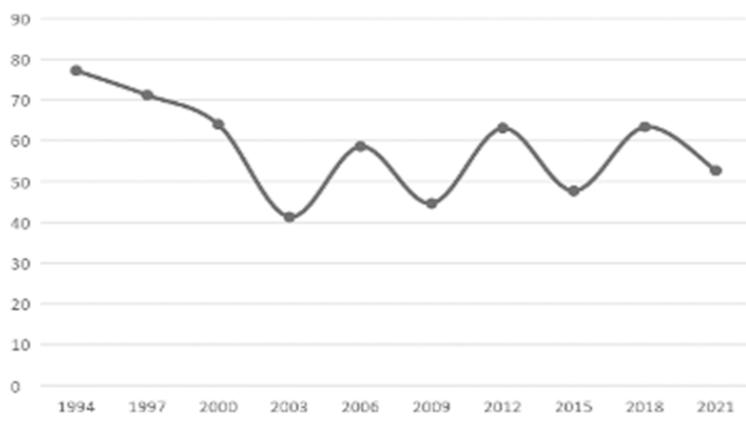
---

<sup>4</sup> Se considera que un individuo es racional cuando puede ordenar sus preferencias de mayor a menor sobre un tema y éstas no se contradicen. Por ejemplo, si el individuo X prefiere A a B y B a C, entonces no puede preferir C a A.

necesario. De hecho, hay evidencia de que, en algunas circunstancias (como las elecciones locales o legislativas), los electores con mayores recursos socioeconómicos tienden a adoptar el abstencionismo como estrategia de participación.<sup>5</sup>

No son pocos los estudios sobre la participación electoral en México. Entre las tendencias principales que podemos apuntar están los picos y valles que forman las curvas de participación en las elecciones federales: en efecto, las y los mexicanos participan más en las elecciones presidenciales que en las legislativas para renovar la Cámara de Diputados. Véase la gráfica 6.

**Gráfica 6. Participación ciudadana por ciclo electoral.**



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE/INE.

La gráfica visualiza situaciones interesantes para reflexionar. En primer lugar, llama la atención la enorme tasa de participación registrada para las elecciones presidenciales de 1994 (77.2%) y las legislativas de 1997 (71.2%). La explicación de esto podría radicar en un entusiasmo general

<sup>5</sup> Para una perspectiva mexicana sobre este tema véase Segovia, 1980: 397-407; Salazar y Temkin, 2007: 5-41. Desde luego, también está la explicación donde se eleva el costo de no participar; por ejemplo, están los países sudamericanos como Brasil y Argentina donde el voto es obligatorio.

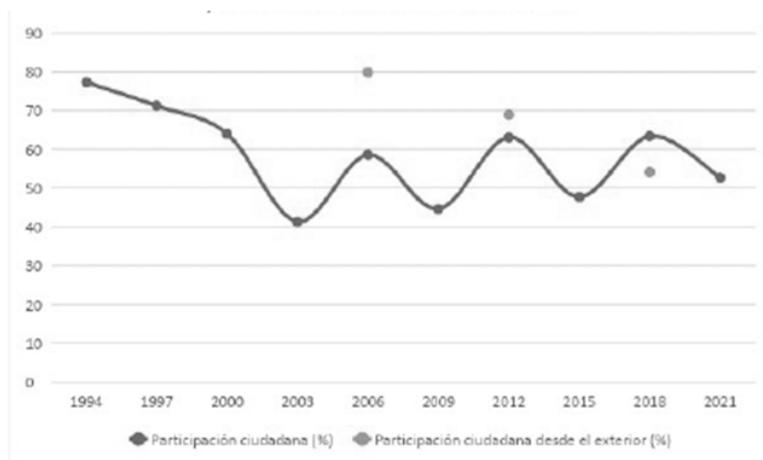
por las reformas descritas en el apartado histórico de este trabajo. Dichas reformas ayudaron a dispersar la percepción de contar con un sistema electoral mucho más confiable y certero que el anterior, motivando a la gente a acudir a las urnas, dado que estaban seguros de que su voto contaba y se contaba de manera real. A partir de ahí observamos una caída en los niveles de participación, quizá como producto del desgaste natural que las instituciones experimentan conforme pasan los años. Las nuevas reformas no han logrado incrementar los niveles de participación a las tasas observadas en los años noventa.

Por otra parte, los datos representados en la gráfica 6 nos permiten introducir brevemente el análisis del efecto de la participación electoral en el sistema político. ¿Qué pasa si el pueblo participa más o menos? Uno de los efectos más estudiados tiene que ver con la legitimidad de las instituciones políticas: la noción de que las instituciones son las adecuadas para las necesidades de la sociedad. Al estudiar la participación ciudadana en los procesos de ingreso a la Unión Europea, que incluyen la celebración de referéndums ratificatorios, Sveinung Arnesen y sus colegas noruegos hallaron evidencia de que bajos niveles de participación afectaban negativamente la probabilidad de que la gente creyera que el gobierno debía obedecer el resultado del referéndum (Sveinung Arnesen *et al.*, 2019: 176-197).

Asimismo, Sarah Birch demostró que la participación electoral en 31 países estaba ligada a la confianza en la justicia del sistema electoral o, en otras palabras, la legitimidad del sistema electoral: mayor confianza lleva a mayor participación y esa participación lleva a fortalecer la legitimidad del régimen en conjunto (Birch, 2010: 1601-1622). Para el caso mexicano, es pertinente citar el estudio de Bruno Lutz. Este trabajo analiza las causas del abstencionismo en las elecciones mexicanas que se celebraron entre 1964 y 2003 (Lutz, 2005: 793-826). A partir de este análisis, Lutz esboza tres categorías de abstencionistas, siendo los abstencionistas “convencidos” quienes llaman la atención. Dice Lutz que la presencia de un déficit en la representación política lleva a convertir el principio de la no-participación en una costumbre. A su vez, como sucede con los referéndums europeos, dicha costumbre erosiona la legitimidad general de todo el régimen.

Así, las autoridades electorales encabezadas tienen en sus manos el enorme reto de fomentar la participación político-electoral tanto dentro como fuera del territorio nacional, puesto que los niveles de abstencionismo de los electores residentes en el extranjero como de los electores llamados a participar en comicios federales y locales dan muestra de que hay un buen camino por recorrer. El caso de los residentes mexicanos en el exterior también es interesante, puesto que su tasa de participación histórica, muy a pesar de las dificultades burocráticas y normativas, ha superado a la participación dentro de México, con excepción de 2018.<sup>6</sup> Al igual que los electores del interior de México, los votantes en el exterior han disminuido continuamente su participación en los comicios. Véase la gráfica 7.

**Gráfica 7. Comparativo de la participación ciudadana desde el interior y el exterior del territorio mexicano**



Fuente: elaboración propia con datos del IFE/INE.

<sup>6</sup> Los mexicanos en el exterior sólo tienen derecho a participar en elecciones para Presidente de la República, Senadores y algunas gubernaturas, por ello la participación desde el exterior cae a 0 en los años de elecciones puramente legislativas.

## FINANCIAMIENTO

Otro desafío de la democracia tiene que ver con la relación entre el dinero y la política. ¿Quién debe financiar las campañas de los partidos políticos, el Estado o el sector privado? Responder a este interrogante pasa necesariamente por revisar la evidencia empírica sobre uno y otro modelo de financiamiento.

El modelo de financiamiento privado se ha puesto en marcha por largo tiempo en países como Estados Unidos. Ahí, el financiamiento de las campañas viene en su gran mayoría de actores particulares que pueden ser individuos (incluyendo a los propios candidatos), personas morales y los llamados comités de acción política.<sup>7</sup> La idea central de este sistema es la de limitar las donaciones más que a los donantes. En ese sentido, todo tipo de actores sociales pueden participar en este financiamiento: empresarios, organizaciones civiles, sindicatos o iglesias.

Tradicionalmente se ha estipulado que el sistema de financiamiento privado subordina la oferta política (“el que paga manda”); sin embargo, algunos estudios apuntan más bien a que el financiamiento privado es parte de un gran mercado de políticas públicas, cuya oferta se define previamente. Es decir: los partidos y candidatos definen políticas públicas que luego son financiadas por los donadores interesados en que se apliquen o pongan en marcha. Esto, en lugar de que sean los donadores quienes definan la agenda de los partidos y candidatos (Ansolabehere *et al.*, 2003: 105-149). Sin embargo, el modelo de financiamiento privado, como todo esquema de distribución basado en el mercado, está sujeto a las fallas de cualquier mercado.

Uno de ellos es el poder concentrado de algunos “compradores”, como pueden ser las grandes corporaciones empresariales. Si un donador corporativo puede aportar la misma cantidad de recursos que cien donadores individuales, es probable que los candidatos calculen

---

<sup>7</sup> Comités de Acción Política o PAC (por sus siglas en inglés), son organizaciones dedicadas a conseguir fondos para financiar a candidatos específicos.

que vale más la pena convencer a un donador que a cien y esto causaría una merma en la representación política, pues las preferencias de esos cien donadores podrían no tomarse en cuenta al momento de definir las plataformas electorales.

Esas fallas de mercado tienden también a homogeneizar algunos aspectos de la acción estatal, pues si ciertos grupos sociales carecen de los recursos económicos para participar en la dinámica de mercado, es probable que políticas encaminadas a la redistribución de los recursos, reformas fiscales o acciones favorables a las minorías históricamente marginadas queden fuera de la acción del Estado. Si bien es cierto que estas políticas pueden encontrar financiamiento y representación de nicho, la verdad es que es muy difícil que puedan construir mayorías políticamente ganadoras. Hasta ahora, las agendas del progresismo más radical (como Alexandria Ocasio o Bernie Sanders) siguen teniendo un carácter testimonial en el congreso norteamericano. Finalmente, la poca limitación al financiamiento privado puede llevar a casos de corrupción y soborno: dinero a cambio de políticas o leyes *ad hoc*.

El modelo de financiamiento público se ideó con la intención de resolver las fallas de este mercado, tanto del lado de la demanda, *e.g.* el poder económico de algunos donadores, como del lado de la oferta, producto del desinterés por representar las preferencias de algunos grupos sociales por parte de los llamados “emprendedores políticos”. El financiamiento público, supeditado tanto a la existencia de los partidos como al voto obtenido en las elecciones, busca posicionar al Estado como una especie de comprador de garantía que subsidia la definición de propuestas de política pública (Weerkers *et.al.*, 2009: 25-48). Esto neutraliza el poder de algunos compradores y neutraliza la lógica económica de los emprendedores políticos. Por ello, aumenta la probabilidad de que partidos con propuestas llamadas muchas veces radicales puedan crecer en dichos sistemas.

Sin embargo, un estudio clásico de la ciencia política, llevado a cabo por Richard Katz y Peter Mair, descubrió los efectos negativos que este tipo de modelo podía producir. Katz y Mair acuñaron el concepto de “partido cártel” que es aquel instituto político que utiliza los recursos del Estado (dinero, tiempos de radio y televisión, prerrogativas postales etcétera)

para mantener su posición y crear un sistema de partidos cerrado a la entrada de otros actores. Se crea un cártel de la representación política (Katz y Mair, 1995: 5-28).

Como el financiamiento está dado, los partidos políticos terminan por calcular que les conviene más cooperar electoralmente entre ellos, más que competir, a fin de mantener los mismos recursos en el largo plazo. Pueden ponerse de acuerdo para repartirse la geografía electoral o para dificultar la entrada de nuevas organizaciones partidistas al juego electoral. Desde este punto de vista, los requisitos aprobados en el poder legislativo mexicano para la creación de nuevos partidos políticos son evidencia de una colusión tremenda.<sup>8</sup> De acuerdo con esta teoría, la creación de este cártel electoral o “partidocracia”, termina por crear partidos distanciados de las masas, burocratizados y en manos de una minoría. Si éste es un efecto del financiamiento público a los partidos, no debe sorprender la pérdida de confianza actual en ellos. De acuerdo con la ENCUCI 2020, citada anteriormente, los partidos políticos son el grupo social que menos confianza inspiran en la ciudadanía mexicana, apenas 22% (INEGI: 71).

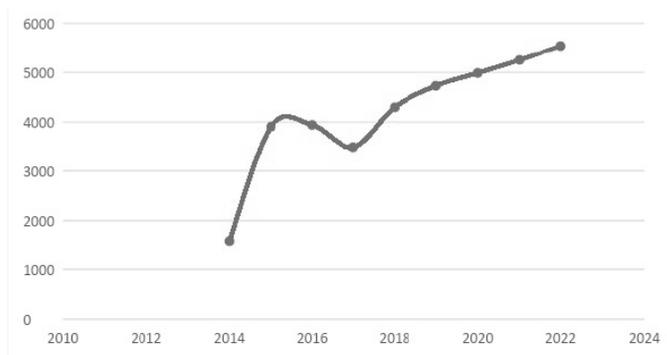
En México, hay formalmente un financiamiento mixto, pues los partidos reciben fondos públicos del Estado y están en posibilidad de recibir donaciones particulares de individuos físicos. Sin embargo, en los hechos, el financiamiento partidista es público y cada vez mayor. Así lo muestra la gráfica 8, que visualiza el financiamiento para actividades ordinarias que los partidos con registro nacional han recibido desde la creación del INE en 2014.<sup>9</sup>

---

8 El registro se abre cada seis años y se debe acreditar la celebración exitosa de 20 asambleas estatales o 200 asambleas distritales (avaladas por el INE), además de un apoyo ciudadano equivalente a por lo menos 0.3% del padrón electoral, unos 270 000 ciudadanos. Las asambleas no pueden estar organizadas por asociaciones gremiales o de culto. Durante el último proceso de creación de partidos (2019-2020), de 61 organizaciones que solicitaron su registro sólo 3 de ellas lo obtuvieron. Además, debe tomarse en cuenta el umbral de votación para mantener el dicho registro (3% de la votación válida emitida en las elecciones federales).

9 Dicho financiamiento tiene una doble composición. 30% igualitario para todos los partidos y 70% que se reparte de manera proporcional de acuerdo con la votación obtenida en la elección federal anterior.

**Gráfica 8. Financiamiento para actividades ordinarias en millones de pesos**



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El monto total recibido por los partidos políticos mexicanos plantea entonces un serio desafío a la democracia mexicana: por un lado están los efectos del financiamiento público descritos en primera instancia por Katz y Mair relativos a la cartelización de los partidos y su distanciamiento de las mayorías ciudadanas; por otro lado, como se advirtió en el apartado histórico, el gasto apegado a la ley de todos los recursos que reciben estas organizaciones.

### ***SOBRERREPRESENTACIÓN Y COALICIONES***

Como se vio en el apartado histórico, las reformas electorales en México han tenido el propósito de dar mayor apertura y representatividad al sistema de partidos, así como atemperar el peso de las mayorías legislativas. La base teórica de dichas reformas es sencilla de comprender. Un sistema electoral puro de mayoría relativa, como el de Estados Unidos o el Reino Unido, está diseñado deliberadamente para *sobrerrepresentar* a la mayoría: es decir, que el sistema electoral de mayoría relativa está pensado para obtener mayorías legislativas sin la necesidad de alcanzar la misma mayoría en las votaciones.

Sirvan de ejemplo las elecciones al parlamento británico de 2019. El Partido Conservador, encabezado por Boris Johnson, obtuvo un 43% de

los votos y el Partido Laborista, liderado por Jeremy Corbyn, obtuvo 32% de los sufragios. Sin embargo, el partido de Johnson obtuvo 365 asientos en el parlamento, equivalentes a 56% del total de la Cámara. Es decir: el Partido Conservador obtuvo 13% más diputados que su votación. Por otra parte, el Partido Laborista obtuvo 202 curules, 31% del parlamento, un punto porcentual menos que su nivel de votación. Sin embargo, el gran caso de subrepresentación fue el Partido Liberal Demócrata que, con 11% de los votos, obtuvo sólo 2% de la representación parlamentaria.

Como podemos observar, el sistema de mayoría relativa es útil para construir mayorías artificiales a costa de subrepresentar a las minorías; y esto tiene un efecto político nada menor: el Partido Conservador, siendo rechazado por 57% del electorado tiene el poder de aprobar por sí mismo las legislaciones del país, un desequilibrio político notable que permite la acción unilateral de un partido sin necesidad de negociar con nadie.

En el caso mexicano, las elecciones en los 300 distritos de mayoría relativa tienen un efecto distorsionador similar. La coalición oficialista, compuesta por MORENA, PT y PVEM, ganó en 183 de los 300 distritos: 61% de las curules en competencia. Sin embargo, dicha coalición obtuvo casi 44% de los sufragios. Es decir, en la elección de los distritos, la coalición oficial tuvo una sobrerrepresentación de 17%. Movimiento Ciudadano sería un equivalente del Partido Liberal Democrático: 7% de los votos con 2% de los distritos en juego.

La introducción de las diputaciones de representación proporcional reduce ese efecto, pues la coalición oficial, una vez repartidas las curules de las circunscripciones plurinominales, obtuvo 55% de la Cámara. Si bien el sistema mixto continúa favoreciendo la sobrerrepresentación, la presencia de la representación proporcional ayuda a obtener un Congreso más equilibrado y plural.

En los años noventa, también se enmendó la constitución mexicana para que ninguno de los partidos políticos pudiera obtener más de 300 diputados, sumando los de mayoría relativa y los de representación proporcional. Esta medida tuvo la intención de evitar que un solo partido pudiese reformar por sí solo el texto constitucional, puesto que se necesitan 334 votos para eso. Asimismo, se colocó otro candado a la sobrerrepresentación en el artículo 54 fracción V del texto constitucional:

la diferencia entre el porcentaje de diputados y de votos obtenidos por partido no puede superar el 8%. Sin embargo, las elecciones de 2018 generaron una nueva polémica de cara a las votaciones de 2021: el uso de las coaliciones electorales para incrementar artificialmente el número de curules a disposición de los partidos.

El mecanismo funciona de la siguiente manera: los partidos políticos tienen el derecho a presentar candidaturas comunes a cargos de elección popular, los votos obtenidos por cada miembro de la coalición se cuentan en favor de una sola candidatura. Al mismo tiempo, es importante saber que las y los legisladores tienen el derecho de, una vez electos y tomada posesión de su cargo, cambiarse de grupo parlamentario.

Así, los partidos políticos hallaron un método para sobrerrepresentarse en la Cámara, pasadas las elecciones, *a posteriori*. Este “método” consiste en que el partido mayoritario de la coalición postula a sus militantes como candidatos formales de los otros partidos que componen la alianza electoral; una vez que estos militantes son electos por otro partido, ejercen su derecho parlamentario a cambiarse de grupo parlamentario, incrementando el número de curules a disposición del primer instituto político.

Además, dado que estos militantes se contabilizan como triunfos electorales de los otros partidos coaligados, el partido mayoritario recibe más diputaciones plurinominales de las que obtendría si hubiese registrado a esos militantes como candidatos de su partido. Las ganancias están relativamente claras: los partidos grandes obtienen asientos extra en el Congreso, pues evaden los candados constitucionales, y los partidos más pequeños obtienen votos para mantener su registro y obtener recursos públicos, sin necesidad de invertir gran cosa en sus campañas o propuestas de política pública.

Si bien no se trata de un método inventado en 2018,<sup>10</sup> durante dicha elección se amplificó notablemente las consecuencias de usar así el

---

10 En la legislatura que fue de 2012 a 2015 se hablaba de los “diputados sandía”, electos oficialmente como candidatos del PVEM, pero afines políticamente al PRI. Les llamaban sandías porque eran verdes por fuera y rojos por dentro.

derecho de coalición y de cambio de bancada en la Cámara de Diputados. Como apunta *Ciro Murayama*:

El que exista mayoría en el Congreso sin haber cosechado la mayoría en las urnas implica que los partidos del gobierno estén sobrerrepresentados en el Poder Legislativo mientras que la oposición esté subrepresentada; esto es, que se dé una disonancia entre la voluntad popular expresada a través del sufragio y el reflejo de ese mandato en la conformación del parlamento. O, para decirlo de forma más llana: la minoría de votos acabó convirtiéndose en mayoría parlamentaria y viceversa, la expresión mayoritaria de los ciudadanos es minoría en el Congreso (*Murayama, 2019*).

El problema se vio reflejado en cómo el número de diputadas y diputados pertenecientes al grupo parlamentario de MORENA superaba el 8% permitido por la constitución. Después de la asignación de plurinominales y cambios de legisladores particulares, el partido oficialista terminó con 253 curules, equivalentes a 50.6%, mientras que su votación efectiva fue de apenas de 38.8%; es decir, que MORENA obtuvo 11.8% de sobrerrepresentación y casi 4% más legisladores de los permitidos por la Constitución mexicana. Las consecuencias políticas de esta situación no son menores, pues si los convenios de coalición se pueden utilizar para distorsionar la repartición de los legisladores plurinominales y para, decirlo, de algún modo “sembrar” candidatos por medio de otros partidos, la cuestión de la sobrerrepresentación está lejos de ser resuelta.

El propio *Murayama* demuestra que, si la victoria en los 300 distritos de mayoría se contara para el partido más votado de la coalición y no para el partido que postuló formalmente al aspirante, la LXIV legislatura surgida de los comicios de 2018 hubiera sido muy diferente: nótese que en el “escenario alternativo”, la coalición MORENA-PT-PES hubiese obtenido sólo 259 legisladores, en lugar de 308.

**Comparación de escenarios de integración de  
Cámara de Diputados en 2018 sin distorsión  
surgida de los convenios de coaliciones electorales**

	Escenario inicio LXIV legislatura a partir de convenios de coalición				Escenario alternativo			
	MR	RP	Total	Porcentaje	MR*	RP	Total	Porcentaje
PAN	40	41	81	16.2%	49	59	108	21.6%
PRI	7	38	45	9.0%	13	54	67	13.4%
PRD	9	12	21	4.2%	3	17	20	4.0%
PVEM	5	11	16	3.2%	1	16	17	3.4%
PT	58	3	61	12.2%	0	13	13	2.6%
MC	17	10	27	5.4%	14	15	29	5.8%
Panal	2	0	2	0.4%	0	0	0	0.0%
Morena	106	85	191	38.2%	220	26	246	49.2%
PES	56	0	56	11.2%	0	0	0	0.0%
Total	300	200	500	100.0%	300	200	500	100%

Fuente: Murayama, 2019, tabla 4.

Así, para las elecciones del 2021, se planteó el desafío de cómo compaginar los derechos de los partidos políticos y legisladores con los principios constitucionales de no sobrerrepresentación y no distorsión de la voluntad popular expresada en las urnas.

#### CONSULTA POPULAR Y EJERCICIOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

La reforma político-electoral de 2014 introdujo la figura de la consulta popular en el marco jurídico electoral mexicano. Se trata de un ejercicio de democracia directa o participativa, definido conceptualmente como aquella figura o mecanismo que permite a un electorado incidir o formular políticas públicas, así como obligar a sus gobernantes y representantes a rendir cuentas (Welp, s.f.). Así, se otorgó a la ciudadanía un instrumento de participación institucional además del derecho a votar y ser votado.

Teóricamente, es posible categorizar estas herramientas democráticas en dos grandes grupos: primero están los instrumentos cuya activación puede considerarse relativamente sencilla, lo que convierte a los instrumentos de democracia directa en verdaderas opciones políticas, especialmente para las minorías sociales y políticas. Un ejemplo de esto son las disposiciones constitucionales de países como Suiza y Guatemala, que someten, de manera obligatoria, toda enmienda de la Ley Fundamental a la ratificación ciudadana por medio del referéndum. Se busca así dividir al poder entre el pueblo y los representantes, reconociendo así el llamado problema del agente-principal (Shepsle, 2016: 469-478).

A grandes rasgos, el problema del agente principal es un postulado teórico que señala las fallas de la delegación en términos generales y de la representación política en términos particulares. En el fondo, esta teoría argumenta que la delegación o la representación generan un problema de información entre agentes (que pueden ser los empleados de una compañía o los representantes políticos) y los principales (empleadores y votantes, por ejemplo): dichos principales, a menos que dediquen la mayor parte de su tiempo a tareas de vigilancia y supervisión, no tienen la posibilidad de controlar las acciones de agente que, aprovechando esta falta de información, puede abusar de la confianza depositada.

Así, la ratificación obligatoria de las reformas constitucionales, por medio de un plebiscito, se convierte en una manera que tienen los principales -la ciudadanía que elige a sus representantes- de corregir o equilibrar el poder de sus agentes. Dicho sea de paso, la democracia suiza no sólo permite este control al momento de las reformas constitucionales, sino que da grandes facilidades a grupos ciudadanos para solicitar la ratificación plebiscitaria de las leyes que aprueban sus autoridades. Así, se calcula que alrededor de 50% de los referéndums celebrados en el mundo tienen lugar en Suiza.<sup>11</sup>

Esta intención de corregir o equilibrar esta disparidad entre agentes y principales fue el espíritu de la reforma al artículo 35 constitucional que introdujo la figura de la consulta popular y luego, en 2021, la figura de la revocación del mandato. Sin embargo, este hito permite hablar del segundo grupo de instrumentos relacionados con la democracia participativa, aquel que puede catalogarse como herramientas al servicio de los focos del poder público (principalmente partidos, gobiernos y legislaturas), así como herramientas que podríamos llamar extraordinarias, debido a la gran cantidad de condiciones que deben cumplirse para celebrarse. De hecho, esta dualidad entre funcionar como herramientas de poder y movilización y tener una naturaleza “extraordinaria” van de la mano: su carácter de difícil activación convierte a la consulta popular y

---

11 Serdült, en: Qvortrup, 2014: 66. Aunque hay que apuntar que, de acuerdo con este autor, 92% de las leyes aprobadas en Suiza no se someten a referéndum alguno.

la revocación de mandato en instrumentos disponibles sólo para grandes grupos organizados.

En el siguiente cuadro, se resumen los requisitos legales para activar tanto la consulta popular como la revocación de mandato, consagrados en el artículo 35, fracción VIII y IX de la constitución mexicana.

REQUISITOS PARA LA CONSULTA POPULAR	REQUISITOS PARA LA CONSULTA DE REVOCACIÓN DE MANDATO
<p>Ser convocada por el Congreso de la Unión a petición de 1) el Presidente de la República, 2) 33% de cualquiera de las cámaras legislativas federales o 3) el 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores. La convocatoria debe aprobarse por la mayoría de ambas cámaras (excepto si es convocada por los ciudadanos).</p>	<p>Ser convocada por el INE a petición de 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Al mismo tiempo, esa cantidad de ciudadanos debe estar distribuida al menos en 17 entidades federativas con 3% de la lista de cada una de ellas.</p>
<p>El resultado se considera vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo si participa al menos 40% de la Lista Nominal de Electores.</p>	<p>Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.</p>
<p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe aprobar la constitucionalidad del tema de la consulta.</p>	<p>La revocación será válida sólo si una mayoría absoluta la demanda (50%+ 1 de los votantes) y si la participación supera 40% de la Lista Nominal de Electores.</p>
<p>Los siguientes temas no pueden someterse a consulta: <b>derechos humanos, el tipo de régimen constitucional que impera en México, la permanencia o continuidad de los funcionarios públicos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, el sistema financiero, las obras de infraestructura en ejecución, la seguridad nacional, la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas,</b></p>	<p>Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.</p>

El INE tiene la facultad constitucional exclusiva de organizar la consulta.	El INE tiene la facultad constitucional exclusiva de organizar la consulta.
---	---

Como puede observarse, ambos instrumentos deben cumplir varias condiciones para poder hacerse valer, lo que de hecho podría desincentivar a los actores políticos y sociales para activarlos. Además del intenso trabajo que implica organizar a 2% de la Lista Nominal de un país con más de 120 millones de habitantes, la consulta popular tiene como intermediario a un actor con poder de veto, la Suprema Corte. Por si no fuera suficiente, es necesaria una participación de más de 36 millones de personas para esperar que la consulta tenga algún efecto sobre las autoridades. Así, organizar a la ciudadanía y esperar que la Suprema Corte no vete el tema de la consulta, la vuelve un ejercicio sumamente complicado de activar para la ciudadanía, y, más bien, se convierte en un instrumento de presión y movilización al alcance de los actores antes mencionados. Parecería que los ciudadanos de a pie y las organizaciones civiles, que están lejos de contar con los recursos de partidos, legislaturas y gobiernos, quedan excluidos, casi automáticamente, de los ejercicios democráticos participativos.

Entre 2014 y 2015, varios partidos políticos mexicanos intentaron activar consultas, mediante la recolección de firmas individuales. Los temas eran variados: derogar reformas constitucionales en materia de energía (MORENA y PRD), eliminar legisladores plurinominales (PRI), elevar el salario mínimo (PAN). Sin embargo, todos los intentos se toparon con el poder de veto de la Suprema Corte de Justicia. Fue necesario, desde mi punto de vista, el gran respaldo político del Presidente López Obrador para poder realizar un ejercicio de consulta en agosto de 2021, que tuvo por objetivo iniciar procesos judiciales contra ex presidentes de la República Mexicana. No obstante, es necesario decir que, ante la falta de claridad en la pregunta definida por la Suprema Corte, los recortes al presupuesto del organizador –el INE– y la poca claridad en la pertinencia del ejercicio, la participación no superó 10%.

Este último punto lleva a un nuevo desafío para la democracia mexicana, surgido en 2021: ¿qué ocurre cuando hay un conflicto político entre quienes promueven las consultas y quienes las organizan? Este conflicto

ocurrió entre los promotores de la consulta -el presidente y su partido- y los organizadores, el INE. El trasfondo del conflicto radica en el presupuesto: mientras el INE solicita una partida para organizar las consultas y el oficialismo que, desde la Cámara de Diputados y alegando la voluntad electoral expresada en 2018, se lo niega.

Al final, el INE organizó una consulta con 57 mesas receptoras, casi 65% de las casillas instaladas para las elecciones de junio del mismo año. La respuesta del oficialismo fue aprobar una reforma a la Ley Federal de Consulta Popular para obligar legalmente al INE a instalar el mismo número de mesas receptoras que hubo en la elección federal anterior. Sin embargo, la reforma no obliga a dotar al Instituto de los recursos necesarios para ello.

Esta decisión ha alargado el conflicto político comentado, pues el INE nuevamente, alega no tener los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones legales, mientras que los promotores de la consulta revocatoria –curiosamente, los partidarios del presidente– alegan que el INE debe recortar sus gastos operativos para alcanzar el monto necesario.

Las instancias judiciales, tanto el Tribunal Electoral como la Suprema Corte, han coincidido en que la falta de presupuesto no es motivo suficiente para aplazar el ejercicio revocatorio, pero sí ha indicado que la Secretaría de Hacienda debe fundar la respuesta, favorable o desfavorable, a la solicitud del INE de otorgar mayores recursos; y ha señalado también que, de no contar con el presupuesto suficiente, los ejercicios democráticos deben llevarse a cabo con lo que se tenga a la mano. Así, los instrumentos de democracia participativa en México se han vuelto una auténtica moneda, con una cara marcada por la oportunidad y otra por grandes retos.



Jenarovillamil <https://www.instagram.com/p/CSDts7ZjHzQ/>

# Capítulo 3

## HIPÓTESIS

### *LAS INSTITUCIONES COMO SOLUCIÓN A LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA*

La sección anterior trató de mostrar algunos de los desafíos más destacables que surgieron durante el proceso electoral 2020-2021: violencia política, desinformación, participación interna y externa, financiamiento del gasto en campañas, el tema de la sobre-representación y los desafíos nuevos que la puesta en marcha de los instrumentos constitucionales de democracia directa ha acarreado. En los próximos párrafos, se buscará dar un sustento teórico a la hipótesis que se pretende analizar en la sección empírica que viene. Los desafíos comentados y contextualizados arriba reflejan una serie de problemas públicos que requieren una solución. El politólogo estadounidense Jack Knight propone claramente el mejor recurso al alcance de las comunidades que enfrentan problemas públicos:

Las instituciones sociales prevalecen dondequiera que los individuos busquen trabajar y vivir juntos. Desde las más simples a las más complejas, producimos instituciones con el objeto de conducir todos los aspectos de la vida social. Desde la toma de decisiones políticas hasta la producción económica, pasando por las reglas que gobiernan las relaciones personales, los arreglos institucionales enmarcan la manera en que se llevan a cabo las interacciones sociales. Ser miembro de una comunidad es vivir dentro de un conjunto de instituciones sociales (Knight, 1992).

Las instituciones, son entonces la manera en que los individuos y

colectivos encaran los problemas y situaciones que enfrentan. Para cada una de ellas, se requiere una institución.

En este sentido, queda clara la función de las instituciones: normar las relaciones e interacciones sociales, como las elecciones. Sin embargo, queda aclarar qué son exactamente las instituciones y, sobre todo, cómo es que éstas cambian a lo largo del tiempo. Para el economista Douglass North, las instituciones son una guía que limitan y definen las elecciones de los individuos; dicha guía, pues, se compone principalmente por normas y actores que indican cómo deben hacerse las cosas (2014), desde saludar a una persona hasta contar los votos de una elección.

Así, las instituciones pueden dividirse en dos grandes categorías: formales e informales. Las segundas son aquellas normas que se sostienen en la reiteración consuetudinaria y verbal, como el saludo de manos. Las instituciones formales, por otra parte, son aquellas normas codificadas que expresamente permiten o prohíben acciones determinadas a los actores sociales. La constitución mexicana es un ejemplo de institución formal.

Se ha discutido mucho sobre el origen y el cambio de las instituciones. Aquí también es posible identificar dos grandes corrientes básicas de pensamiento: la escuela estratégica, o racionalista, y la escuela histórica. La primera puede pensarse como aquel enfoque que piensa las instituciones en forma de juego: un conjunto de reglas que indica a los actores sociales cómo deben comportarse. Las normas que construyen el juego se van definiendo conforme los jugadores interactúan y se encuentran en medio de situaciones nuevas que requieren modificar o crear las reglas (Shepsle, s.f.: 23-38).

Esta interacción, dependiendo de la correlación de fuerzas entre los actores, alcanza un punto de equilibrio donde los jugadores, aún si las reglas no se adaptan totalmente a sus preferencias, las consideran lo suficientemente aceptables para jugar. La sección histórica de este trabajo da cuenta de este enfoque: la interacción entre los actores políticos, y la correlación de fuerzas cambiante entre ellos, fue dando lugar a las reglas electorales –las instituciones– que tenemos actualmente. Como se apuntó anteriormente, el conflicto social es un motor de la creación y el cambio institucional.

Sin embargo, también se ha observado que las instituciones, a pesar

de modificaciones en las situaciones y circunstancias, no cambian o lo hacen de manera muy lenta. Un ejemplo de esto es el Consejo de Seguridad de la ONU que opera y está constituido de la misma manera desde 1945 y que sólo ha experimentado una reforma formal en los años sesenta. El segundo enfoque básico sobre el origen y el cambio institucional, el institucionalismo histórico, se ha ocupado de explicar esto.

El concepto clave del institucionalismo histórico es *la trayectoria dependiente o dependencia de la trayectoria (path dependence)*. Esta trayectoria dependiente se finca en que las instituciones tienen un costo original que determina su tránsito en el tiempo. El institucionalismo histórico propone que el origen de las instituciones no debe buscarse en la interacción de los sujetos sociales, sino en las llamadas *coyunturas críticas*. Estas coyunturas son eventos históricos, como las guerras o las crisis económicas, que modifican el orden social y permite a actores viejos y nuevos reacomodar las reglas del juego (Sanders, en: R. Rhodes *et al.*: 39-55).

Se entiende entonces, que son sólo estos grandes eventos históricos los que dan forma a las instituciones y que, en ausencia de tales coyunturas, las instituciones permanecen relativamente estáticas, dado que los costos de cambiarlas son ciertamente altos. La trayectoria de las instituciones depende, entonces, de sus condiciones originales. Por ejemplo, modificar sustancialmente el funcionamiento del Consejo de Seguridad implicaría convencer a las grandes potencias que lo integran, así como lograr una mayoría calificada en la Asamblea General de la ONU de 193 países. Aunque el orden internacional actual se parece poco al de 1945, intentar reformar sustantivamente este órgano internacional es tan costoso que las condiciones originales de la creación del Consejo se imponen a los actores actuales, dependen de ellas.

En el caso mexicano existen instituciones políticas y electorales que son producto de la interacción de los actores, como las diputaciones plurinominales, el INE o las consultas populares, pero que también implican herencias históricas que condicionan la institucionalidad del presente frente a nuevas situaciones y conflictos. Los desafíos de la democracia en el México actual deben interactuar y entenderse con esta realidad institucional.

## **FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

Con base en lo anterior, se puede desprender la siguiente hipótesis:

H1: Los desafíos de la democracia mexicana se atienden históricamente desde una perspectiva institucional estratégica, que luego devendrá en trayectorias institucionales dependientes que, o bien son insuficientes para resolver los problemas o bien terminan causando nuevos conflictos.

La sección empírica que viene a continuación tratará de demostrar que cada problema relacionado con la democracia se pretende atender por medio de nuevas reglas formales que afecten el comportamiento de los diferentes actores sociales y políticos; no obstante, muchas de estas reglas de hecho fijan las pautas para las nuevas reglas y esto genera conflictos. Un ejemplo de ellos es la creación de un instituto electoral autónomo: si bien este instituto implicó modificar el comportamiento de ciertos actores políticos -por ejemplo, al evitar que actores gubernamentales organizaran las elecciones-, la solución a nuevos problemas, como la fiscalización, se han decantado hacia dicha institución, sembrando la semilla de nuevos conflictos.

## **PRUEBAS EMPÍRICAS DE LA HIPÓTESIS**

A continuación, se ofrecerá evidencia documental que respalde el postulado hipotético mencionado arriba. El objetivo de esta sección empírica es mostrar las acciones institucionales alcanzadas por la interacción social de los actores políticos pertinentes, principalmente el INE, a fin de encarar los desafíos descritos en el apartado teórico-conceptual.

## **EL INE ANTE LA VIOLENCIA POLÍTICA**

¿Cómo es que el INE, un órgano constitucionalmente autónomo puede actuar frente al problema de la violencia política? Basados en la premisa, discutida en las páginas anteriores, de que dicha violencia puede

interpretarse como una estrategia orientada a neutralizar la competencia político-electoral, la institucionalidad del INE le permite emitir pronunciamientos políticos y llevar a cabo acciones administrativas que permitan aminorar las *violencias* presentes en la competencia política tales como la violencia criminal o la violencia por razones de género, que ocurre cuando se busca bloquear o excluir a las mujeres de la participación o la representación política y del ejercicio de sus derechos políticos en general.

Un típico ejemplo de violencia política por razón de género es postular a las candidatas del partido en distritos o municipios no competitivos. Otro ejemplo es cuando, durante las campañas, se utiliza la condición de mujer para atacar o discriminar a una candidata o cuando se les amenaza para abandonar sus aspiraciones políticas.

A continuación, se mostrará que el INE es una institución que puede hacer mucho frente a la violencia originada en los actores que formalmente buscan adquirir el poder (partidos, gobiernos, candidaturas etc.), pero que tiene un espacio limitado de acción frente a la violencia ejercida por actores que formalmente no compiten por el poder (bandas criminales, milicias, asesinos solitarios etc.). Así, la arquitectura institucional del INE, en tanto órgano autónomo del gobierno y responsable administrativo de las elecciones, dota al Instituto de herramientas políticas informales, así como de recursos legales formales para hacer frente a las violencias.

Comencemos con la violencia proveniente de actores que no compiten formalmente por el poder. La situación entre 2008 y 2021, como se comentó líneas arriba representó el asesinato de más de 100 candidatas y candidatos a manos, principalmente, de grupos criminales. Es obvio que la institucionalidad formal del INE no implica la disposición de fuerzas de seguridad, unidades de inteligencia o investigación criminal (de hecho, únicamente hay una cooperación con las fuerzas de seguridad locales y nacionales para cuidar las casillas y materiales electorales, como las boletas); por lo tanto, el INE carece de los recursos institucionales para garantizar la seguridad de los y las candidatas que aspiran a ganar el voto popular. Es claro que esa tarea corresponde a otras instancias de seguridad y procuración de justicia.

Sin embargo, al ser un órgano autónomo, cuya burocracia no depende

del gobierno en turno ni de las legislaturas vigentes, el INE se constituye también como actor político, con una voz y una imagen propias que puede aportar puntos de vista y, sobre todo, sentar agenda. Las y los Consejeros Electorales del INE son parte de un sistema político y, lógicamente, pueden interactuar con él. Interacciones que pueden incluir emitir posiciones sobre temas pertinentes para su función pública, incluyendo la violencia política.

El 26 de mayo de 2021, a diez días de las elecciones, el Consejo General de Instituto dedicó una sesión ordinaria al tema de la violencia contra candidatas y candidatos. Los miembros del Consejo General fueron contundentes en señalar las graves consecuencias que un proceso electoral violento tendría para la democracia. Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del INE, llamó a las autoridades locales, estatales y nacionales para garantizar una competencia segura, además mencionó:

Lamentamos todos y cada uno de los crímenes ocurridos a lo largo de este proceso electoral y cada una de las amenazas, ataques y acciones de violencia e intimidación que irrumpen en los comicios con fines detestables, como son el de crear zozobra, impedir la participación de la sociedad, cerrar el paso a algún candidato o candidata o fuerza política y sustituir el diálogo y la contienda electoral pacífica a través de la imposición de la fuerza (INE, 2021).

Ciro Murayama comentó a medios que las violencias políticas observadas en el proceso electoral eran una amenaza para las libertades políticas en general y que debían ser motivo de preocupación para todos los actores políticos quienes debían mantener una unidad democrática. “Una mujer fallecida daña también a los hombres y un candidato asesinado también compromete los derechos y libertades de las mujeres” (Flores y Barboza, 2021). No obstante, la naturaleza formal del Instituto Nacional Electoral le permite también formalizar acuerdos de cooperación y coordinación con otras entidades del Estado mexicano: para el proceso electoral 2021-2022 –donde habrá elecciones para gobernador en Aguascalientes, Oaxaca, Hidalgo, Durango, Tamaulipas y Quintana Roo– el INE, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de Gobernación, así como

la Guardia Nacional, inauguraron un ejercicio conocido como “Mesas Interinstitucionales de Paz”, en las que se pretende coordinar esfuerzos para brindar protección a los candidatos y candidatas que compitan en los comicios locales mencionados. Sin embargo quedan fuertes dudas sobre los mecanismos de protección de candidatos que se pretende utilizar, pues otras iniciativas similares (para proteger periodistas o activistas) se han topado con la pared de la corrupción, la falta de presupuesto y de recursos humanos suficientes.

Asimismo, sobre la violencia política contra mujeres, es pertinente introducir los instrumentos formales, administrativos, que el INE tiene a su disposición gracias a su arquitectura institucional. El Instituto es, legalmente, el encargado de investigar las quejas de violencia política de género, por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que se encarga de recibir e investigar las quejas por violencia de género que se declaren procedentes. Es necesario decir que las sanciones las pone la sala regional correspondiente del TEPJF y es la sala superior quien tiene la última palabra. La Unidad Técnica también elaboró un informe que se discutía en el Consejo General.

La violencia política también tiene un efecto sobre la participación electoral de la población. Sandra Ley, por ejemplo, ha documentado y recabado información que muestran un impacto negativo en la voluntad de participar electoralmente allá donde la violencia criminal tiende a arrojar indicadores altos (Ley, 2018: 1963-1990). En ese sentido, el INE también cuenta con las capacidades institucionales formales para fomentar la participación ciudadana, que se verán más adelante.

### **EL INE FRENTE A LA DESINFORMACIÓN**

En la sección conceptual se habló de las causas de la desinformación y el arraigo que las noticias falsas pueden causar en sectores de la ciudadanía. Entre las causas individuales principales se señaló al razonamiento motivado direccional, el efecto de verdad ilusoria (producto de la repetición de enunciados) y los atajos heurísticos, que simplifican la toma de decisiones por medio de prejuicios, estereotipos, entre otros sesgos.

También se mencionó que ambos fenómenos, pertenecientes a la llamada era de la “posverdad”, son en buena medida estrategias encaminadas a lograr objetivos político-electorales. En ese sentido, se considera que un clima de desconfianza hacia los competidores e incluso hacia el propio árbitro -anticipando una probable derrota- se ha consolidado como una estratagema con arraigo en la política mexicana.<sup>12</sup>

Las atribuciones institucionales del INE y, nuevamente, su carácter de burocracia autónoma del gobierno, le permiten acceder a estrategias que busquen contrarrestar los mecanismos que facilitan la desinformación y la dispersión de noticias falsas. Estas estrategias buscan utilizar, en el fondo, estos mismos mecanismos en favor de los intereses del Instituto: un clima de información lo más informado y certero posible que provoque la mayor confianza posible en el proceso electoral. Para ello, el Instituto Nacional Electoral, desde las elecciones de 2018 y sin duda basado en las experiencias vividas en Estados Unidos y Reino Unido de 2018 (elección de Donald Trump y Brexit), puso en marcha un modelo institucional para combatir la desinformación y las noticias falsas que, de hecho, se convirtió en un modelo para las autoridades electorales de países latinoamericanos como Argentina.

El primer mecanismo es el razonamiento motivado que, como se trató en la sección teórica, puede estar direccionado a confirmar o defender conclusiones y emociones predefinidas. Sin embargo, el razonamiento también puede estar motivado por la precisión, es decir: por la búsqueda de alcanzar conclusiones libres de errores, imprecisiones o sesgos. Es decir, el razonamiento, y con él la manera en que se recibe y procesa la información, puede estar motivado por dos objetivos: confirmar creencias y defender identidades o defenderse de posibles defectos en la información recibida (Bolsen y Palm, 2019).

El modelo ideado por el INE contempla satisfacer el razonamiento motivado orientado a la precisión (*accuracy*) se basa en alianzas con diferentes actores que participan en el proceso comunicativo. Por una

---

12 Sobre el tema de cómo los partidos mexicanos han aprendido a sacar provecho de las derrotas electorales: Prud'homme, 1996: 93-125.

parte, el INE ha fomentado los ejercicios de verificación noticiosa, en el propósito de aminorar el efecto de las noticias falsas que circulan primeramente en las redes sociales. Un ejemplo de lo anterior es la difusión de materiales informativos con datos puntuales sobre el proceso electoral; otro es la presencia de consejeros en medios de comunicación que van más allá del espacio noticioso y de opinión (programas deportivos, de revista, de cocina etc.) para aclarar las dudas más importantes o frecuentes del proceso electoral; se han creado canales especiales de interacción virtual gracias a plataformas como Facebook Messenger o Whatsapp donde la ciudadanía puede adquirir datos confiables de manera casi inmediata (por ejemplo: la ubicación de las casillas o la vigencia de su credencial de elector) (Vega, 2021). El núcleo de esta estrategia es, pues, facilitar el razonamiento motivado orientado a la precisión de aquellos que busquen acercarse y conocer el proceso electoral mexicano.

Otro aspecto crucial de este modelo es el carácter no punitivo o censor de la acción institucional del INE. Si bien tiene la facultad legal de revisar (y retirar) anuncios de radio y televisión o de sancionar expresiones que violan la ley electoral (por ejemplo llamar al voto por un candidato durante los tres días anteriores a la jornada electoral cuando toda la ciudadanía tiene prohibido hacer cualquier tipo de proselitismo), enfrentar la desinformación y noticias falsas requiere del Instituto más bien lo contrario: ser una fuente de información que logre dos cosas: reafirmar la verdad de ciertos datos a partir de la repetición de la información, por medio de campañas divulgativas, y posicionar al instituto como una fuente “confiable”, creando un posible atajo heurístico que ayude a desechar otras fuentes, incluyendo aquellas interesadas en desinformar. Sobre este último punto, vale la pena resaltar los acuerdos y convenios que el INE ha firmado con compañías como Facebook (hoy conocida como Meta), Twitter y Google, a fin de que sus motores de búsqueda y algoritmos arroje los materiales informativos oficiales del Instituto cuando un usuario o usuaria busque información relacionada con el proceso electoral (INE, 2019).

El INE tiene el mandato constitucional de promover la participación electoral, así como una cultura democrática entre la ciudadanía. Siguiendo las ideas de Knight y North, las reglas que gobiernan el comportamiento del INE fueron creadas en buena medida con ese propósito. ¿Cómo es que el INE ha utilizado sus recursos institucionales para promover la asistencia a las urnas en un país donde no es obligatorio hacerlo? En esta sección se tratará el tema tanto internamente como el voto desde el exterior.

Como se mencionó en el apartado teórico conceptual, la participación electoral en México ha venido observando dos patrones claros; por una parte está la disminución paulatina de la participación con respecto de los primeros años de la década de los noventa, cuando el entusiasmo que despertaron las reformas electorales de ese momento animó a la gente a asistir en grandes proporciones a los centros de votación. Por la otra parte está esta diferencia sistemática de la participación entre elecciones intermedias y elecciones presidenciales. Por si fuera poco, los procesos electorales de 2019 –que renovaron tres congresos locales (Baja California, Quintana Roo y Tamaulipas), las presidencias municipales de tres estados (Aguascalientes, Baja California y Durango) y las gubernaturas de Puebla y Baja California– mostraron niveles de participación apenas superiores al 30% (Daen, 2019). Así, la participación electoral en 2021, enmarcada además en una pandemia del SARS Coronavirus 2, se constituía como un verdadero desafío.

Para enfrentar este reto, el INE volvió a echar mano de sus recursos institucionales para echar a andar un “Plan de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021”. Insistiremos mucho en este punto, la autonomía burocrática y presupuestal del INE, antes IFE, le ha permitido crear un cuerpo burocrático técnicamente sólido, que le permite idear e instrumentar soluciones de política pública para los desafíos que encara la consolidación democrática en México. El marco institucional electoral mexicano ha creado una trayectoria donde el Estado invierte recursos especialmente para la materia electoral, recursos que no están sujetos a los múltiples criterios de una democracia gubernamental, por ejemplo.

El Plan de Promoción contiene un elemento interesante en sus diagnósticos: si bien es claro que a la ciudadanía le interesa conocer las

fechas y lugares relevantes para el proceso electoral, también hay evidencia de que la ciudadanía busca herramientas para poder comprender el proceso electoral, de por sí complicado ante las muchas regulaciones, y la competencia entre los contendientes, es decir: herramientas para conocer y valorar los alcances de las propuestas que surgen durante las campañas (INE, 2021). De lo anterior se entiende que la promoción de la participación electoral conlleva un fuerte componente pedagógico. Es perfectamente lógico: la democracia se debe socializar e internalizar, es necesario aprender a vivir en una sociedad democrática para poder participar en ella (Leonardi *et al.*, 2001).

Con esto en mente, el INE echó a andar una serie de acciones no sólo de promoción tradicional del acto de votar, por medio de la publicidad en los medios tradicionales y digitales, sino que también tomó un conjunto de medidas encaminadas a motivar la participación electoral de la ciudadanía por medio del conocimiento sobre el sistema electoral mexicano y el papel del ciudadano común en él. Entre las medidas tomadas se encuentran las siguientes (INE, 2021):

**Diagrama 5. Acciones del INE para fomentar la participación ciudadana en el proceso electoral 2020-2021**



Mediante “Mi primer voto” se buscó una alianza con las instituciones educativas de nivel medio-superior y superior para acercar a las y los ciudadanos al sistema electoral mexicano, por medio de información, trivias y juegos virtuales. El proyecto “Voto informado” es una plataforma digital donde la ciudadanía puede consultar datos relacionados no sólo con la jornada electoral y el conteo de votos, sino también sobre los distintos puestos en juego y las propuestas de los y las candidatas. Las herramientas cívicas digitales se refieren a recursos como videoclips, infografías, caricaturas o podcasts que tienen un sentido lúdico e informativo. Finalmente, los diálogos ciudadanos son encuentros entre actores políticos, autoridades electorales y ciudadanía, donde se resuelven de manera inmediata las dudas sobre el proceso electoral y también se comparten inquietudes y sugerencias.

Queda dedicar unas líneas a los esfuerzos institucionales para promover la participación de los ciudadanos mexicanos radicados en el exterior. La problemática es más o menos clara: el INE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde 2014, tienen una alianza para emitir credenciales de elector y procesar el voto desde el exterior gracias a la red consular mexicana y a las embajadas (dicho sea de paso, México es el país que tiene la red consular más grande del mundo en un territorio extranjero, 50 consulados en Estados Unidos), sin embargo, la participación de la diáspora mexicana, como la de sus compatriotas en el interior de la República, también ha disminuido conforme avanza el tiempo; además, es necesario decir que menos del 2% de los mexicanos en el exterior se empadrona para votar del exterior (aunque es cierto que el número absoluto de empadronados ha aumentado cada sexenio).

Las razones de estas cifras parecen encontrarse en dos factores: uno institucional, fincado en las normas y reglas que rigen el proceso de votar fuera del territorio nacional, y otro social, de fuertes raíces históricas: la desconfianza. Aunque separados ambos factores están correlacionados, pues como ocurrió con el sistema electoral interno, la desconfianza histórica en el proceso electoral ha llevado a crear instituciones complejas que, en varios, casos pueden desincentivar la participación. En el caso de los mexicanos en el exterior, hay evidencia cualitativa de dicha desconfianza: “no se roben mi voto”, “no al fraude”, “no cambien mi voto” son algunas

de las consignas plasmadas en las boletas enviadas por correo durante la elección presidencial de 2018 (González Pérez, 2020: 6).

Por otra parte, el propio IFE detectó gracias a una comisión técnica de expertos, en 2013, que los costos asociados al registro como votante en el exterior y la emisión del voto eran el principal obstáculo para la participación de los mexicanos en el exterior. Además, se señala que el modelo postal, basado en un voto de papel controlado y contado desde México, no garantizaba, precisamente, la confianza ciudadana (Blanco *et al.*, 2013, caps. 3 y 4.).

Así, para atender estas problemáticas, el INE ha creado nuevas formas institucionales de empadronarse y emitir el voto desde el exterior, al amparo de sus facultades constitucionales y legales. La primera medida ha sido tratar de facilitar el registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) por medio de un portal digital denominado [votoelectranjero.mx](http://votoelectranjero.mx), donde hay información y tutoriales para llevar a cabo el trámite. La segunda medida ha sido ampliar las modalidades de emisión del voto: la tradicional emisión postal y la novedosa modalidad de voto por internet (INE, 2021).



Elevate [https://www.pexels.com/es-es/foto/persona-que-usa-carretilla-elevadora-1267338/?utm\\_content=attributionCopyText&utm\\_medium=referral&utm\\_source=pexels](https://www.pexels.com/es-es/foto/persona-que-usa-carretilla-elevadora-1267338/?utm_content=attributionCopyText&utm_medium=referral&utm_source=pexels)

## ¿EL INE CONTRA LA REPRESENTACIÓN O CONTRA LA SOBRRERREPRESENTACIÓN?

Si algunos retos, como la violencia política, gozan de larga data en el panorama electoral mexicano, hay otros ciertamente novedosos, como el uso de las coaliciones electorales para aumentar los márgenes de sobrerrepresentación. Desde nuestro punto de vista, el INE ha tenido qué explorar los límites de sus facultades institucionales para atender este asunto, llegando incluso al conflicto con la coalición mayoritaria en el Congreso. De acuerdo con la escuela racionalista del institucionalismo, este sería el tipo de interacción que lleva a buscar nuevas normas que desemboquen en nuevos equilibrios institucionales.

El Consejo General del INE tiene la facultad legal de emitir Acuerdos, que son decisiones colegiadas sobre un aspecto del proceso electoral. Por ejemplo, es común que el Consejo apruebe un Acuerdo para permitir que los funcionarios de casilla acepten como válidas aquellas credenciales de elector que llevan uno o dos años vencidas. Entre las materias susceptibles a estos Acuerdos, está el reparto de las diputaciones plurinominales.

Ya se comentó en la parte empírica que uno de los desafíos surgidos en la elección del 2018 fue el uso de las coaliciones electorales para incrementar el número de legisladores pertenecientes a determinados grupos parlamentarios y poder dar la vuelta a los candados constitucionales que buscan evitar la sobrerrepresentación de las mayorías electorales. Teniendo esto en mente y de cara a las elecciones de 2021, el Consejo General del INE decidió aprobar, el 19 de marzo de 2021, el Acuerdo 193/2021.

Dicho acuerdo establecía los criterios que guiarían la repartición de curules de representación proporcional. De acuerdo con la mayoría de los consejeros, el principio de representación proporcional tiene el mandato de representar adecuadamente al electorado, dotando de mayor legitimidad a los órganos de gobierno en México (INE, 2021: 22-25), de ahí se sigue que una correcta aplicación del principio es necesaria para velar por la representatividad del sistema electoral. Asimismo, el Consejo razona que la regulación de las coaliciones electorales es un paso necesario para cuidar la aplicación correcta del principio de representación proporcional

(INE, 2021: 26). Los Consejeros también argumentan que un convenio de coalición puede estar distorsionando la voluntad ciudadana si se postula a militantes del partido A como candidatos del B. Con esto en mente, el Consejo General aprobó que:

1. Considerar en primer lugar, la “afiliación efectiva”, aquella que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que lo postuló).
2. En caso de no haber una afiliación efectiva, se considerará la candidatura establecida en el Convenio de Coalición. Además, en la asignación de diputaciones federales de representación proporcional se procurará el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y porcentaje de escaños de todas las fuerzas políticas que hayan obtenido al menos el 3% de la votación (INE, 2021: 101-102).

Con esto, se busca asignar al partido mayormente votado de una coalición el número de curules plurinominales que realmente le corresponderían si se inscribiera al candidato o candidata como aspirante de dicho instituto político. La polémica no tardó en venir: el MORENA acusó al Instituto Nacional Electoral de emitir un Acuerdo de carácter parcial para favorecer a los partidos de oposición y “frenar su mayoría” en el Congreso. Uno de sus principales argumentos fue que el Consejo General nunca había ajustado los criterios de asignación de diputaciones de representación proporcional y que, unos meses antes de las elecciones, era claro que buscaban beneficiar a una parte de las organizaciones en competencia. Por ello, se impugnaría este Acuerdo ante el TEPJF (*Expansión Política*, 2021).

Por su parte, el INE basó el Acuerdo argumentando que los convenios de coalición no podían convertirse en un instrumento para alcanzar mayorías sobrerrepresentadas en niveles no permitidos por la constitución mexicana, pues se distorsionaba la voluntad popular expresada en las elecciones y se mermaba la pluralidad de los órganos del Estado. El TEPJF falló en favor del INE y declaró que el Acuerdo no violentaba los derechos políticos o electorales de MORENA, ni de la ciudadanía (Vallejo, 2021).

Desde nuestro punto de vista, el INE, haciendo uso de sus facultades institucionales, trató de ajustar el funcionamiento de los convenios de coalición, pues éstos se venían aplicando en una realidad política diferente al escenario posterior a la elección de 2018. Esto es: los convenios de coalición se ponían en marcha cuando ninguno de los partidos mexicanos tenía la fuerza electoral suficiente para superar la barrera “legal” de la sobrerrepresentación (8% con respecto de los votos obtenidos). Sin embargo, la elección de 2018 ciertamente significó un “terremoto” político para el sistema de partidos, que los sacudió de pies a cabeza: por primera vez en la era democrática del país, un partido político estaba en posición de ganar los suficientes distritos para superar dicha barrera por medio del convenio.

Es probable que una combinación de razones ideológicas (pluralismo político) y razones políticas (debilitar al principal adversario del INE), llevaran al Consejo a dar su visto bueno al proyecto de Acuerdo. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, la mayor polémica tiene que ver con hasta qué punto los Acuerdos del INE se convierten en legislación y hasta qué punto el INE puede asumir funciones cuasi legislativas.

### **EL INE Y EL DINERO**

El gasto en las campañas ha sido una de las principales causas del conflicto electoral en México y, por la misma razón, la garantía de un egreso apegado a la ley se ha convertido en una de las demandas más notables y reiteradas de los partidos políticos. Así, parte importante de las instituciones que conforman el sistema electoral mexicano tienen que ver con la fiscalización de los gastos de campaña, siempre buscando que los ingresos y gastos de los candidatos no representen una ventaja injusta en el proceso.

Quizá sea aquí donde el INE dispone de las instituciones más sofisticadas para cumplir el encargo del legislador: fiscalizar y supervisar el gasto de los partidos en competencia. A lo largo de los años, el Instituto ha seguido el camino de una fiscalización independiente y cada vez más compleja y estricta. Así, podemos decir que las instituciones electorales encargadas de la fiscalización de los gastos de campaña -y los gastos

ordinarios de operación de los partidos- se han ocupado de dos grandes ejes: fiscalizar cada vez más rápido a los diferentes actores obligados por el derecho electoral y también aplicar sanciones cada vez más estrictas a las malas prácticas del financiamiento electoral. Como ejemplo de esto último, tenemos los casos donde el INE se ha negado a registrar candidatos a cargos de elección popular por no reportar a tiempo sus gastos de precampaña (e.g. David Monreal, para la elección de gobernador en Zacatecas de 2016 o Félix Salgado Macedonio; para la elección en Guerrero de 2021).<sup>13</sup>

Con eso en mente, el INE ha creado una serie de sistemas de recolección de datos relacionados con el gasto electoral y operativo de los partidos, que luego serán procesados por la Unidad Técnica de Fiscalización, quien propone las sanciones correspondientes, que luego son votadas en las Comisión de Fiscalización (ésta ya compuesta por consejeros electorales) y, en última instancia, por el Consejo General. El siguiente diagrama muestra los diferentes sistemas creados por el INE para la fiscalización del proceso electoral 2020-2021:

**Diagrama 6. Componentes del sistema de fiscalización del INE**



<sup>13</sup> El TEPJF revocó la sanción contra Monreal, pero sí ratificó la sanción contra Salgado Macedonio.

Como puede observarse, el INE tiene una trayectoria dependiente de su carácter institucional autónomo, pues cada vez que se lleva a cabo una reforma electoral, el legislador acumula más y más funciones de vigilancia sobre la burocracia del Instituto. El Sistema Integral de Fiscalización es la plataforma digital donde candidatos, precandidatos, partidos, deben registrar sus gastos e ingresos de campaña, así como de operación. Estos gastos incluyen eventos, publicidad en vía pública e impresa, impresión de utilitarios textiles, etcétera.

A su vez, el INE lleva un registro formal de las personas que compiten por cargos de elección popular a fin de tener mejor control de las campañas y precampañas que deben monitorearse. El Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos permite además sistematizar toda la información y documentación formal de los aspirantes, tales como hojas de vida, declaraciones patrimoniales y fiscales, y ponerlas después a disposición de la ciudadanía. Este registro permite, entonces, un doble escrutinio: del INE, directamente, y de la sociedad civil en segunda instancia. Otro aspecto interesante del régimen de fiscalización electoral de México es el Registro Nacional de Proveedores, que busca controlar el flujo de dinero entre candidaturas y actores productivos a fin de rastrearlo de mejor manera; además esto busca evitar problemas relacionados con el crimen organizado y el lavado de dinero.

Finalmente, esta trayectoria dependiente que se ha comentado -basada en la sobrerregulación del proceso electoral y en un Instituto autónomo como depositario de los mandatos regulatorios- tiene uno de sus mejores exponentes en el SIMEI: el Estado mexicano debe destinar recursos a vigilar o cotejar la renta de anuncios espectaculares y posicionamientos colocados en medios impresos. Esta trayectoria dependiente, o los legados históricos, no sólo se reducen a una fiscalización absorbente por parte del Instituto, sino también a una centralización casi total de las gestiones correspondientes a los procesos electorales. Una sola entidad burocrática, el INE, tiene a su cargo a partir de 2014 la fiscalización de cada campaña en el país: vigilar el gasto y los ingresos de cada candidato a diputado, senador, alcalde, regidor o presidente de la República.

¿Es esto sostenible desde un punto de vista administrativo? Quizá valdría la pena observar otros sistemas de fiscalización, donde el órgano

encargado de vigilar el gasto no es el mismo que el encargado de organizar los comicios. En Francia, por ejemplo, la organización de las elecciones corre principalmente a cargo del Ministerio del Interior, pero la fiscalización de los gastos e ingresos está encabezada por la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamientos Políticos (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*). Dos instancias que no comparten funciones que, en cierto sentido, parecen contrapuestas: sancionar las malas prácticas de una elección organizada por la misma entidad pública.

### EL INE COMO AGENTE DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO

El último apartado de esta sección empírica es revisar las acciones del Instituto Nacional frente a los ejercicios de democracia directa o participativa que tuvieron lugar, por primera vez, en 2021. En dicha sección, se tratará el tema de la consulta popular llevada a cabo en agosto de 2021. El punto por analizar en este apartado será no tanto la organización de las consultas, sino el contexto político que las envuelve. De hecho, se tratará este punto en las conclusiones: ¿cómo el conflicto entre actores afecta la aplicación o la creación de las instituciones?

Es necesario apuntar que, en los procesos electorales celebrados desde la creación de instituciones autónomas e independientes del gobierno, el conflicto político se limitaba a la competencia entre organizaciones partidistas y a los reclamos, cual partido de fútbol, de las partes perdedoras al árbitro y organizador de las votaciones. Sin embargo, a partir de 2018, surgió un nuevo patrón de conflicto, o fractura, en la política nacional mexicana: el enfrentamiento entre la burocracia encargada de la materia electoral, el INE, y el partido gobernante, MORENA y el Presidente de la República en este caso. Esto constituye una novedad: a pesar de su legítima e indiscutible victoria electoral, un partido mantiene una tensión permanente con el INE.

El fondo de este conflicto político, desde nuestro punto de vista, son los recursos del erario y su disponibilidad para los proyectos gubernamentales. El partido gobernante ha insistido, desde su toma de protesta, en

que los órganos constitucionalmente autónomos, como el INE, implican más costos que beneficios para la sociedad. Desde la perspectiva oficialista, estos órganos autónomos no han hecho lo suficiente para consolidar la democracia o combatir la pobreza y la desigualdad; por el contrario, se han convertido en burocracias paquidérmicas que extraen una buena cantidad de recursos públicos.

Así, las mayorías parlamentarias surgidas de la elección de 2018 para la Cámara de Diputados han aprobado presupuestos comparativamente menores al Instituto, aunque sin disminuir sus funciones. La austeridad se invoca constantemente como un principio rector de esta política pública: hacer más con menos. Por otra parte, estos órganos autónomos han defendido su trayectoria institucional, es decir: la creación de una burocracia independiente y especializada, como un paso necesario para garantizar el funcionamiento del Estado mexicano en áreas estratégicas, como es el tutelaje de los derechos político-electorales de la ciudadanía, incluyendo el derecho de participar en ejercicios de democracia directa.

Siguiendo sus prerrogativas constitucionales, aprobadas en una reforma a la ley fundamental en 2019, el Presidente López Obrador convocó la celebración de una consulta popular para preguntar a la ciudadanía si estaban de acuerdo o no con abrir procesos judiciales a cinco ex presidentes de México por presuntos delitos (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto). Siguiendo el procedimiento establecido en la ley, el Congreso de la Unión, con mayoría afín al presidente, aprobó la convocatoria y la pasó a la Suprema Corte de Justicia para que dicho tribunal revisara su constitucionalidad.

La pregunta propuesta por el gobierno para el referéndum fue: **“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen y en su caso sancionen la comisión de delitos por parte de los expresidentes Salinas, Fox, Calderón y Peña Nieto antes y después de sus gestiones?”**. Una parte de la opinión pública de inmediato señaló la inconstitucionalidad de la pregunta, pues se estaba sometiendo a consulta los derechos humanos de las personas mencionadas al violar el principio de presunción de inocencia (*El Universal*, 2020).

La Suprema Corte sometió a revisión la pregunta, Luis María Aguilar fue el ministro ponente de un proyecto de sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de la pregunta sugerida por el titular del Ejecutivo Federal, que equivalía a vetar el ejercicio de consulta. Sin embargo, una declaración de inconstitucionalidad requiere de una mayoría especial de ocho votos, lo que da un poder de bloqueo mayor a cada integrante del tribunal constitucional. Al final, la SCJN votó en contra del proyecto (seis votos en favor vs. cinco en contra), lo que implicaba declarar la consulta como constitucional. Sin embargo, la Corte también ordenó reformular la pregunta en estos términos: **“¿estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal para emprender acciones de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminadas a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”** (Camhaji, 2020).

A partir de este momento, los partidarios del gobierno hicieron campaña en favor del sí, dando por sentado que la nueva pregunta seguía refiriéndose a los expresidentes, mientras que la oposición alegaba la impracticidad del ejercicio a partir de una pregunta, desde su punto de vista, vaga. Así entra el nuevo patrón de conflicto mencionado arriba: el INE alegó falta de presupuesto, producto de los recortes en la Cámara de Diputados, para celebrar la consulta. Tras la negativa de la Secretaría de Hacienda para dotar al Instituto de mayor presupuesto, el INE interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte, alegando que la Cámara obstaculizaba, mediante el recorte presupuestal, el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. El tribunal constitucional declaró improcedente la controversia y ordenó al INE realizar la consulta con los recursos que tenía disponibles.

Así, el INE instaló más de 60,000 mesas receptoras de votación a lo largo y ancho del país. Como se mencionó arriba, la participación en la consulta no superó el 10% de la Lista Nominal de Electores. Esto no hizo más que incrementar la tensión entre el partido gobernante y las autoridades electorales, pues el primero reclamaba falta de compromiso por parte del INE para instalar las 161,000 mesas que instaló para la elección federal de 2021. El presidente del MORENA, Mario Delgado, incluso declaró que era

necesario renovar al Consejo General del Instituto, pues sus miembros boicotearon la realización del ejercicio (Vallejo y García, 2021).

Como se mencionó en la sección de formulación de hipótesis, la creación y modificación de las instituciones es, desde algunas perspectivas teóricas, producto de la interacción entre actores políticos, jugadores que van creando las reglas del juego de acuerdo con las situaciones que encaran y según la fuerza con la que cuentan. El conflicto entre gobierno y burocracia electoral, si bien es nuevo, se inserta en esta vieja dinámica política: si las instituciones electorales del México actual fueron producto, en buena medida, de la movilización y las demandas de la oposición hay un entonces un hueco para pensar que las instituciones del mañana puedan ser producto de la movilización y las demandas del gobierno y sus simpatizantes. Desde nuestro punto de vista, **ese es el desafío más importante que encara la democracia mexicana en estos momentos.**

## Conclusiones y nueva agenda de investigación

**A** lo largo de este trabajo se ha buscado mostrar cómo la sociedad mexicana, entendida aquí como el conjunto conformado por el Estado y otras comunidades subnacionales, ha buscado soluciones institucionales para los desafíos que plantea la organización de un sistema político democrático. En una primera instancia, se revisaron dos de las más arraigadas problemáticas de la democratización en México: la búsqueda de una competencia ordenada y pacífica por el poder político más la construcción de un sistema electoral representativo, plural y confiable al momento de transferir el poder de unos actores a otros.

Por otra parte, se analizaron desafíos, de naturaleza más contemporánea, que encara la república mexicana toda vez que ha logrado construir un sistema electoral relativamente, en términos de la politóloga estadounidense Pippa Norris, íntegro, justo (Vallejo y García, 2021). La relativa integridad electoral de México ha experimentado un cambio en la violencia político-electoral, que ha pasado de ser una estrategia de conquista del poder a ser una estrategia basada más en la neutralización de la competencia electoral. La violencia de los años recientes tiene, como se mencionó, un efecto negativo en la participación ciudadana que habita en zonas ciertamente violentas; es decir, la violencia no sólo afecta la sana competencia sino también la participación: dos pilares de un sistema democrático.

Este último punto llevó a tratar también el tema de la participación político electoral en general: las tasas de participación tanto de los electores que residen en el interior del territorio nacional como de los votantes residentes en el extranjero han experimentado una caída constante en los últimos 20 años. El abstencionismo se perfila, así, como un contendiente más por vencer en las jornadas electorales de México.

Se trató también el tema de los flujos de (des)información que circulan durante las campañas como un verdadero reto de las democracias contemporáneas, incluyendo la mexicana, que se desenvuelven en contextos donde las tecnologías digitales pueden dispersar información en un volumen tremendo. La desinformación, como la violencia, es una estrategia que crea climas de opinión, muchas veces basados en la polarización, favorables para la movilización en pro de uno u otro proyecto político.

Asimismo, se habló en este trabajo de los retos planteados a partir de la relación entre el dinero y la política y de cómo los modelos típicos de financiamiento de campañas tienen consecuencias importantes sobre la representación del sistema de partidos. Por otra parte, también se discutió el efecto de las alianzas electorales en la representación parlamentaria, concretamente los asuntos relacionados con la sobrerrepresentación. Finalmente, se habló sobre los retos de la democracia participativa o directa, que si bien constituyen la forma más antigua de democracia, su puesta en práctica es un evento sumamente reciente en México.

La conceptualización de estos problemas públicos llevó a formular una hipótesis relacionada con las instituciones como la mejor solución para afrontar estos desafíos. Cada uno de ellos requiere de un marco institucional formal, entendido como un conjunto de reglas codificadas que limitan las decisiones de los actores sociales y dotan de predictibilidad a su comportamiento. Siguiendo esta línea, se trabajó con dos de las grandes escuelas del institucionalismo -el estratégico o racionalista y el histórico- para explicar que las instituciones mexicanas en materia electoral han surgido de la interacción entre actores políticos, pero también son producto de legados históricos poco susceptibles al cambio y, que en buena medida inciden en la permanente construcción de las instituciones. Un ejemplo de esto es la autonomía e independencia de la burocracia electoral,

que han determinado la creación del régimen electoral mexicano, puesto que cada vez más funciones relacionadas con votaciones se adscriben a dicha burocracia, precisamente por el legado de su autonomía.

A partir de ahí se presentó evidencia empírica sobre las acciones institucionales que el INE ha puesto en marcha para atender los desafíos democráticos que se presentaron en el proceso electoral 2020-2021. La principal conclusión de este trabajo es que la democracia mexicana **continúa su proceso de construcción institucional dado que, por una parte, no se han logrado superar desafíos de larga data, y, por otra, surgen desafíos nuevos producto tanto de los cambios en la sociedad como de nuevas coyunturas políticas.** Sin embargo, este análisis institucional ha dejado claro que aún quedan temas pendientes de investigación, que se nombran a continuación.

El primero tiene que ver con los efectos de la independencia y autonomía del INE en un contexto de gobierno unificado, es decir: una situación donde el mismo partido tenga el control de la Presidencia y tenga mayoría, cuando menos, absoluta en el Congreso de la Unión. La elección de 2018 clarificó un conflicto político entre este gobierno unificado y el Instituto Nacional Electoral, que ahora mantiene su tensión al momento del proceso para celebrar la consulta de revocación de mandato. Dado que la organización de elecciones en México no está a cargo del gobierno ni de un órgano del poder judicial, el INE se convierte en un actor político y administrativo más del sistema y como tal puede llevar relaciones de cooperación o de conflicto con el resto de los integrantes del sistema político mexicano.

Un segundo tema que puede derivarse del anterior es el efecto que tendrá el legado histórico de la autonomía y la independencia del INE en el proceso de construcción institucional hacia el futuro. Un ejemplo de esto son las recientes reformas política de 2014 y laboral de 2019, que permiten la celebración de elecciones internas tanto en los partidos como en los sindicatos, organizadas o supervisadas por el INE. Una duda de los autores de este trabajo es si la noción ampliamente compartida de que toda la materia electoral, o mejor dicho toda la materia relacionada con votaciones, debe recaer en un órgano autónomo como el INE. En el largo plazo, puede ocurrir, si no es que ya está ocurriendo, que la sobrecarga de

facultades en una misma instancia lleve a conflictos políticos con cada vez más actores, mermando de manera irreversible la confianza, y sustento, no sólo del INE sino del sistema electoral en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackermann, John, “Elecciones inauténticas en México. Notas para una reflexión”, *Revista IUS*, vol. 30, no.3 (2012), pp. 35-48.
- Alanís Figueroa, María del Carmen, *et. al.*, *Estudios sobre la reforma electoral de 2007: hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- Animal Político, “Elecciones 2021: asesinaron a 102 políticos y se registraron 1066 agresiones”, 22 de junio de 2021.
- Ansolabehere, Stephen et al., “Why Is There So Little Money in U.S. Politics”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.17, no.1 (2003), pp.105-149.
- Arnesen, Sveinung et al., “Conditional Legitimacy: How Turnout, Majority Size and Outcome Affect Perceptions of Legitimacy in EU Membership Referendums”, *European Union Politics*, vol. 20, no. 2 (2019), pp. 176-197.
- Bartels, Larry, “Beyond the Running Tally: Partisan Bias in Political Perceptions”, *Political Behavior*, vol. 24, no. 2 (2002), pp. 117-150.
- Birch, Sarah, “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout”, *Comparative Politics Studies*, vol. 43, no. 12 (2010), pp. 1601-1622.
- Blanco, Víctor et al., *Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que presenta el comité técnico de especialistas creado por acuerdo CG753/2012. Resumen ejecutivo*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- Bolsen, Toby y Risa Palm, “Motivated Reasoning and Political Decision Making” en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, University Press, 2019, DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.923.
- Buchenau, Jürgen, “México y las cruzadas anticomunistas estadounidenses, 1924-1964”, *Secuencia*, no. 48 (2000), pp. 225-254.
- Camhaji, Elías, “La Suprema Corte declara constitucional la consulta de López Obrador para enjuiciar a expresidentes”, *El País*, 1 de octubre de 2020, sección México.

- Carmona, Doralicia, “Se crean diputados de partido”, *Memoria política de México*, consultado el 1 de diciembre de 2021, disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/7/22071963.html>.
- Churchill, Winston, “The Worst Form of Government”, *International Churchill Society*, 25 de febrero de 2016, consultado el 1 de diciembre de 2021, disponible en: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>
- Daen, Arturo, “Abstencionismo gana en elecciones: promedio de votación en seis estados fue de 33%”, *Animal Político*, 3 de junio de 2019.
- El Universal, “Consulta de AMLO contra expresidentes viola la constitución, esto dicen los expertos”, *El Universal*, 16 de septiembre de 2020, sección Nación.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *La política del terror: apuntes para una teoría del terrorismo*, México, FCE, 1991.
- Expansión Política, “MORENA impugna las reglas del INE para el reparto de diputados plurinominales”, *Expansión Política*, 22 de marzo de 2021.
- Fazio, Lisa et. al., “Repetition Increases Perceived Truth Equally for Plausible and Implausible Statements”, *Psychological Bulletin & Review*, vol. 26 (2019), pp. 1705-1710.
- Flores, Erika y Roberto Barboza, “Condena INE asesinatos y violencia contra candidatos”, *La Silla Rota*, 26 de mayo de 2021.
- Forbes México, “AMLO mintió más de 61000 veces en las mañaneras: consultora”, *Forbes México*, 1 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.forbes.com.mx/amlo-mintio-mas-de-61000-veces-en-mananeras-consultora/>.
- González Pérez, Gabriel Salvador, *El voto de los mexicanos en el extranjero en 2006: un análisis de los resultados electorales de la diáspora mexicana*, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 2020.

- Hernández Huerta, Víctor, “Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal?”, *Política y Gobierno*, vol. 28, no. 2 (2020), pp. 1-30.
- Inclán, María, *The Zapatista Movement and Mexico’s Democratic Transition*, Oxford, University Press, 2018.
- INEGI, “Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales resultados”, junio de 2021.
- Instituto Nacional Electoral, “Acuerdo INE/CG/193/2021”, 19 de marzo de 2021, pp.22-25.
- Instituto Nacional Electoral, “Condena INE todo tipo de violencia en el proceso electoral, comunicado de prensa no. 258, 26 de mayo de 2021.
- Instituto Nacional Electoral, “Inicia INE registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”, comunicado de prensa no. 248, 1 de septiembre de 2021.
- Instituto Nacional Electoral, “Plan de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. Educación Electoral”, septiembre de 2020.
- Instituto Nacional Electoral, “Presenta INE modelo de combate a la desinformación en elecciones 2018-2019”, comunicado de prensa no. 215, 18 de julio de 2019.
- Kalyvas, Stathis, “The Landscape of Political Violence” en Erica Chenoweth et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Terrorism*, Oxford, University Press, capítulo 2.
- Katz, Richard y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, no. 1 (1995), pp. 5-28.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, University Press, 1992.

- Landemore, Helene, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence and the Rule of the Many*, Princeton, University Press, 2004.
- Lau, Richard y David Redlawsk, “Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making”, *American Journal of Political Science*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 951-971.
- Leonardi, Robert *et.al.*, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, University Press, 2001.
- Ley, Sandra, “To Vote or Not To Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, no. 9 (2018), pp. 1963-1990.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan, “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction” en Seymour Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967, pp. 1-62.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- Lupia, Arthur y Mathew McCubbins, *The Democratic Dilemma*, Cambridge, University Press, 1998.
- Lutz, Bruno, “La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, no. 4 (2005), pp. 793-826.
- Magallón Rosa, Raúl, “Verificado México 2018. Desinformación y Fact-Checking en campaña electoral”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, no. 1 (2019), pp. 234-258.
- Mendoza, Natalia, *Conversaciones en el desierto: cultura y tráfico de droga*, México, CIDE, 2017, 2ª edición.
- Murayama, Ciro, “La captura del Congreso por MORENA”, *Nexos en línea*, 1 de julio de 2019, consultado el 1 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.

- Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters?*, Cambridge, University Press, 2014.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, tr. de Agustín Bárcena, México, FCE, 2014 [edición digital para Kindle], pp.10-12.
- Olson, Kevin, “Deliberative Democracy” en Barbara Fultner (ed.), *Jürgen Habermas: Key Concepts*, Stocksfield, Acumen, pp. 140-155.
- Paz, Octavio, *Posdata*, México, FCE, 2004.
- Pérez-Verduzco, Germán, “Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada”, *Reflexión política*, vol.22, no. 45 (2020), pp. 103-115.
- Peterson, Erik y Shanto Iyengar, “Partisan Gaps in Political Information and Information-Seeking Behavior: Motivated Reasoning or Cheerleading”, *American Journal of Political Science*, vol. 65, no. 1 (2020), pp. 133-147.
- Prud’homme, Jean François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *Política y gobierno*, vol. 3, no. 1 (1996), pp. 93-125.
- Rueda, Rivelino, “De 2008 a 2015, violencia dejó 30 candidatos muertos”, *El Financiero*, 11 de abril de 2016.
- Salazar, Rodrigo y Benjamín Temkin, “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”, *Política y Gobierno*, vol. 14, no. 1 (2007), pp. 5-41.
- Sánchez Serrano, Evangelina, “La represión del Estado mexicano durante la guerra sucia en Guerrero. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología”, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.
- Sanders, Elizabeth, “Historical Institutionalism” en R. Rhodes et al. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, University Press, pp. 39-55.

- Secretaría de Gobernación, “Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1963.
- Segovia, Rafael, “Las elecciones federales de 1979”, *Foro Internacional*, vol. 20, no. 3 (1980), pp. 397-407.
- Shepsle, Kenneth, “Rational Choice Institutionalism” en R. Rhodes *et al.* *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, University Press, pp. 23-38.
- Shepsle, Kenneth, *Analizar la política: comportamiento, instituciones y racionalidad*, tr. de Gilles Serra, México, CIDE, 2016.
- Trejo, Guillermo y Sandra Ley, *Votes, Drugs and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Evolución histórica de las autoridades electorales federales de México”, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución histórica de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
- Vallejo, Guadalupe y Carina García, “Ante escasa participación en consulta, promotores apuestan a ‘tribunal popular’”, *Expansión Política*, 2 de agosto de 2021, sección México.
- Vallejo, Guadalupe, “El Tribunal Electoral valida las reglas del INE contra la sobrerrepresentación”, *Expansión Política*, 27 de abril de 2021, sección Congresos.
- Vega, Carlos, “Con chatbot, Whatsapp e INE combatirán desinformación y noticias falsas”, *Milenio*, 17 de mayo de 2021.
- Weerkers, Karolien et.al., “Explaining the Evolution of the Party Finance Regime in Belgium”, *Journal of Election, Public Opinion and Parties*, vol. 19, no. 1 (2009), pp. 25-48.

Welp, Yaninna, “Recall Referendum Around the World: Origins, Institutional Designs and Current Debates” en Laurence Maurely y Matt Qvotrup (eds.), *The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*.

Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.