

Elecciones, democracia y pluralismo en la pandemia de la polarización

Ciro Murayama*

Introducción

Que el 6 de junio de 2021 México haya celebrado elecciones en todo su territorio en un clima marcado por la alta participación ciudadana, con ejemplar comportamiento cívico y en un clima extendido de paz, es un hecho que merece destacarse y valorarse, pues la votación en términos constitucionales ocurrió en un contexto de anormalidad y riesgo alimentados, por un lado, por la pandemia covid-19 que dañó la salud y la economía de la sociedad y, por otro, por un embate sistemático desde el gobierno hacia las instituciones y las normas electorales con las que el país dejó atrás hace apenas unas décadas su largo pasado autoritario. El saldo positivo del ejercicio democrático no se debió, en ese ambiente de dificultades, a la casualidad ni a la suerte, sino a la combinación de dos elementos indispensables: en primer lugar, el compromiso ciudadano con las elecciones como único mecanismo legítimo para nombrar a gobernantes y representantes y, en segundo, la solidez del Instituto Nacional Electoral (INE) que refrendó, junto con el trabajo de los Organismos Públicos Locales, la importancia de contar con un organizador de los comicios y árbitro profesional a la vez que independiente del gobierno.

Tres son las características básicas del proceso electoral 2020-2021 que vivió México: a) la magnitud de la elección tanto por los cargos en disputa como por el volumen del padrón electoral; b) la presencia de la pandemia covid-19, y c) la profunda polarización política alimentada desde el Ejecutivo federal.

La mayor elección en medio de la pandemia

93.5 millones de ciudadanos fueron convocados a las urnas, lo que significa 4.2 millones más que en la elección federal previa de 2018, y que representa un incremento del listado nominal de 4.7% en sólo tres años. De ellos, 5.7 millones fueron jóvenes que por primera vez podían ejercer su sufragio en una elección federal. Acudieron a las urnas 49 151 000 votantes, es decir, una tasa de participación ciudadana de 52.6%, la más elevada en las elecciones intermedias en lo que va del siglo (fue de 41.32% en 2003; de 44.76% en 2009, y de 47.72% en 2015). En 2021, ese nivel de participación se explica, en buena medida, por el interés que despertó la celebración de 32 elecciones locales concurrentes con las federales.

* Economista. Consejero del Instituto Nacional Electoral.

Los cargos en competencia electoral fueron los 500 asientos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 15 gubernaturas, 30 congresos locales (con 1 063 diputaciones en total), así como los ayuntamientos, alcaldías, presidencias de comunidad y juntas municipales en otras 30 entidades federativas (donde se votó por 18 837 cargos) para un agregado nacional de 20 415 espacios de gobierno o de representación por los que se sufragó.

Además, las constituciones locales de 11 entidades federativas permitieron el ejercicio del voto desde el extranjero. Se pudo votar desde allende las fronteras por las gubernaturas de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; asimismo, en Ciudad de México se sufragó por una diputación migrante, y en Jalisco por una de representación proporcional. Una novedad de esta elección es que fue posible emitir el voto no sólo por vía postal, como ocurre en las elecciones presidenciales desde 2006, sino también por internet. La participación, una vez más, fue muy baja, pues sólo se inscribieron para votar desde el exterior 32 303 ciudadanos y, de ellos, 18 079 finalmente ejercieron su derecho (5 623 mediante el voto postal y 12 456 de forma electrónica).

La jornada electoral en el territorio nacional se llevó a cabo abarcando cada rincón del país. Se programó la instalación de 162 570 casillas. Como ordena la ley, el INE sorteó al 13% del padrón electoral para invitar a esos ciudadanos a participar como funcionarios de mesas directivas de casilla. Fue necesario, para ello, contratar a 48 703 capacitadores electorales, quienes visitaron a 12 226 632 personas (2.6 millones más que en 2018). En una primera etapa, se logró capacitar a 2.9 millones de ciudadanos, más del doble de los requeridos para el día de la votación. En una segunda etapa, fueron capacitados 1 461 534 ciudadanos de los que 76% acudieron a simulacros (en 2015 fue el 60%).

Visitar a más de 12 millones de personas en unas semanas en todas las ciudades, barrios, pueblos, rancherías y caseríos representa, quizá junto con el censo de población y vivienda que se realiza cada 10 años, la mayor movilización de una institución del Estado mexicano sobre el territorio, en interacción con la ciudadanía. Esa labor se organiza por medio de la estructura desconcentrada del INE.

El INE tiene una Junta Ejecutiva Local en cada entidad federativa (32) y una Junta Ejecutiva Distrital en cada distrito federal (300) a lo largo y ancho de la geografía del país. Cada Junta es encabezada por la Vocalía Ejecutiva y la integran también las vocalías de Secretario, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como de Organización Electoral. Estos cinco funcionarios constituyen el núcleo básico de cada órgano desconcentrado (332) en el país, y son quienes conocen a fondo cada distrito y entidad, actualizan y depuran el padrón electoral, recorren con frecuencia los lugares donde se instalarán las casillas y se realizará la votación, y son los responsables de trazar las rutas de reparto y recolección de paquetes electorales.

En INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional integrado por 2 477 personas que llegaron a su cargo por concursos públicos, que cada año son sometidos a evaluación institucional y que reciben cursos de profesionalización y capacitación permanente. El servicio civil de carrera del INE tiene ya una historia

de tres décadas. Su profesionalismo e imparcialidad es lo que hace posible que sea normal que en México ocurran una y otra vez elecciones, aun en los contextos más complejos de adversidad política, social o incluso en medio de la peor pandemia de salud registrada en un siglo. Mantener y robustecer instituciones con servicios profesionales parece una condición indispensable para que el Estado mexicano cumpla con su misión de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tal como marca el artículo 1º de la Constitución: es decir, los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Sin la experiencia del personal del INE, tanto del Servicio Profesional Electoral Nacional como de la rama administrativa, la celebración de elecciones bien organizadas, con altos estándares de calidad y transparencia, no habría sido posible.

A la estructura permanente de funcionarios públicos del INE se incorpora, durante los procesos electorales, un amplio contingente ciudadano que toma decisiones clave sobre el proceso electoral. El Consejo General del INE designa a seis integrantes de cada consejo local (uno por entidad federativa) que es presidido por el Vocal Ejecutivo Local. De esta forma, tres consejeros y tres consejeras electorales locales se suman al consejero presidente del consejo local, en el que participan con voz, pero sin voto, los partidos políticos y los representantes, en su caso, de las candidaturas independientes. En cada consejo local el funcionario del INE representa uno de siete votos, por lo que son los ciudadanos, los consejeros electorales, quienes definen las decisiones más relevantes de la preparación de los comicios.

Cada consejo local del INE a su vez designa a seis consejeros (tres mujeres y tres hombres, invariablemente, para asegurar la equidad de género) que integran cada consejo distrital de la entidad federativa. Una vez más, cada consejo distrital que es presidido por el vocal ejecutivo distrital tiene seis de siete votos en manos de ciudadanos que no laboran de forma permanente en el INE. Los consejos distritales toman decisiones tales como la selección de los capacitadores electorales para garantizar su imparcialidad, también definen cuántas casillas se van a instalar en el distrito y su ubicación, seleccionan a los integrantes de las mesas directivas de casilla y son quienes realizan los cómputos de la elección.

Si bien lo anterior es conocido por quienes tienen familiaridad con la organización electoral de México, es importante subrayarlo por los intentos de introducir reformas en el funcionamiento de la autoridad electoral administrativa que pueden, eventualmente, tener efectos negativos sobre la probada capacidad de organización electoral que se ha alcanzado a lo largo de una edificación institucional que ya supera los 30 años. La pretensión de reducir la estructura del INE para generar así supuestos ahorros, sin conocer bien a bien las funciones que realiza, puede afectar las probadas capacidades estatales de México en la organización de sus comicios.

Una estructura profesional en una institución autónoma e independiente, que a su vez incorpora a la ciudadanía en las tareas fundamentales de la preparación de las elecciones, al grado de que son los propios ciudadanos quienes instalan las casillas y reciben y cuentan los votos de sus vecinos, han estado en la base de la

consolidación de un sistema electoral que, como se verá más adelante, recibe un amplio reconocimiento internacional. Preservar ese modelo es condición para que México siga contando con elecciones genuinas.

El 6 de junio todas las casillas que se instalaron fueron “únicas”, es decir, recibieron tanto la votación federal como la local. Cuando ello ocurre, se necesitan más ciudadanos actuando como funcionarios (seis titulares y tres suplentes) que en una elección sólo local o únicamente federal (cuatro titulares y dos suplentes). Una casilla única tiene un presidente, dos secretarios y tres escrutadores, además de tres suplentes generales. El día de la jornada electoral se presentaron, finalmente, 944 010 ciudadanos previamente seleccionados y capacitados, y fue necesario invitar a 72 956 personas que aguardaban para votar en la fila a incorporarse como integrantes de la mesa directiva de casilla (el 7.72%, cifra similar al 7.71% registrado en la elección intermedia previa, la de 2015). Puede decirse, así, que la pandemia de la covid-19 no generó un ausentismo mayor de los funcionarios de casilla capacitados para ese fin.

Los incidentes durante el día de la votación impidieron la instalación de 32 casillas (cuatro en Chiapas, 11 en Nayarit, 15 en Oaxaca, una en Tlaxcala y una más en Zacatecas) y, lamentablemente, se tuvo que cancelar en definitiva la votación en 128 casillas más en distintos puntos de la geografía del país. Cabe decir que en la elección de 2015 no fue posible instalar 178 casillas y que en 444 hubo de suspenderse en definitiva la votación. En la jornada electoral de 2021 los hechos de violencia, siempre contrarios al ejercicio de las libertades, fueron acotados, pues fue posible realizar y concluir la votación en 99.90% de las casillas contempladas por el INE. A pesar de la inseguridad que se ha extendido en los últimos años y en particular en determinadas regiones, el INE pudo operar, gracias a la disposición de los ciudadanos que instalaron las casillas, 999 mesas de votación por cada 1 000 previstas.

Lo anterior no resta importancia a los ataques contra actores políticos e incluso hacia funcionarios electorales durante las campañas y las actividades previas de organización de los comicios. La violencia fue puntual y también brutal. Datos de la Alta Comisionada en Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, señalan que durante el proceso electoral mexicano fueron privados de la vida 91 políticos, de ellos 36 candidatos.¹ Especial preocupación causan las agresiones desde grupos del crimen organizado a determinadas candidaturas, pues expresa el riesgo de que comience a darse colusión entre políticos y criminales en el ámbito local. Se trata de un peligro mayor para la reproducción no sólo de la vida democrática sino de la convivencia civilizada en el país. La amenaza de la violencia y la presencia cada vez más amplia de inseguridad representan un desafío a la existencia del Estado mexicano y a su función primaria de dar seguridad a sus habitantes, por lo que requiere una política de Estado y no de gobierno o partidista.

¹ <<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/alta-comisionada-de-naciones-unidas-denuncia-alarmando-nivel-de-violencia-durante-elecciones>>.

Volviendo a los indicadores de la elección, cabe señalar que se trató de una muy concurrida a la vez que vigilada. Como representantes de los partidos políticos acudieron a las casillas 1 123 662 ciudadanos, quienes cubrieron 99.01% de las casillas.² Hubo dos o más representantes de partidos políticos en 97.23% de las mesas de votación. Además, 19 332 observadores electorales nacionales estuvieron recorriendo las casillas, visitando a 18.21% de las instaladas; acudieron, también, 559 visitantes extranjeros provenientes de 45 países.

Por la irrupción de la pandemia de la covid-19 desde el inicio de 2020, el INE estuvo atento a la experiencia de otros países que tuvieron elecciones para incorporar protocolos y acciones preventivas desde la preparación del proceso electoral 2020-2021. Para ello, se creó un grupo consultivo en materia de salud, integrado por expertos en medicina y epidemiología,³ cuyo propósito consistió en apoyar la toma de decisiones ejecutivas y operativas en la pandemia, así como asesorar acerca de las medidas para garantizar la continuidad de las actividades del INE. Si bien fue necesario cerrar los módulos de atención ciudadana donde se hacen los trámites para obtener o renovar la credencial para votar con fotografía entre marzo y julio de 2020, también resultó oportuno retomar actividades presenciales de forma gradual para asegurar la celebración de los comicios de 2021 en la fecha prevista.

Proveer al personal del material de protección adecuado (mascarillas, caretas, alcohol en gel) y dar instrucciones para mantener la sana distancia, así como realizar la sanitización de las instalaciones permitió que el trabajo de campo se desarrollara en condiciones seguras para los funcionarios del INE y la ciudadanía.

En suma, hacer frente a la pandemia de la covid-19 pasó por diseñar una estrategia de mitigación de riesgos a partir de la evidencia internacional y de los consejos de expertos mexicanos en cuidado de la salud, por aplicar las medidas de forma precisa, así como por la transmisión ágil de las acciones a seguir al conjunto de la población, esto es, a funcionarios de casilla, representantes de partidos y electores.

El arbitraje electoral en la animadversión gubernamental

Más allá del desafío de la pandemia, el INE desplegó su labor en un contexto inédito de animadversión desde el Ejecutivo federal y su partido. No bastó la organización de las elecciones de 2018 en las que con toda legalidad y legitimidad Morena y su candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, obtuvieron el poder, para que reconocieran la labor imparcial del INE. Al contrario, pronto se hizo públi-

² Del Partido Acción Nacional (PAN), asistieron 106 367 representantes; del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 120 719; del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 61 345; del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 69 010; del Partido del Trabajo (PT), 69 710; de Movimiento Ciudadano, 56 014; de Morena, 135 138; del Partido Encuentro Social, 24 939; de Redes Sociales Progresistas, 21 011, y de Fuerza por México, 30 384.

³ El grupo consultivo del INE estuvo constituido por el Dr. David Kershenobich Stalnikowitz, el Dr. Germán Fajardo Dolci, el Dr. Pablo Kuri Morales, la Dra. María de Lourdes García García y la Dra. María Imelda López Villaseñor.

ca la descalificación desde el gobierno al INE, así como hacia otros organismos constitucionalmente autónomos.

El desconocimiento de la labor del INE desde el poder político implicó, también, el de las reglas electorales. Incluso de aquellas que impulsaron en su momento desde la oposición quienes ahora ocupan cargos de gobierno.

Tan es así que uno de los acuerdos amplios luego de la crisis postelectoral de 2006, que se reflejó en la reforma constitucional de 2007, fue la reforma a los artículos 41 y 134 de la Carta Magna. En el artículo 41 se estableció que: “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. Por otra parte, en el artículo 134 se incluyó: “Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

Quedó claro que los gobernantes deben conducirse con neutralidad, que su responsabilidad e investidura les impiden ser actores electorales y, por tanto, que no compete a quienes gobiernan tratar de dañar o favorecer a opción política alguna. Quizá en otros países sea usual que mandatarios nacionales o locales fustiguen a las oposiciones y halaguen a su partido, pero no en nuestro caso, mientras la Constitución vigente diga lo que dice.

Sin embargo, desde antes de que comenzara el proceso electoral el titular del Ejecutivo tuvo manifestaciones que implicaron una intromisión directa en las elecciones.

Conviene aquí hacer un breve apunte de cómo el INE realiza su labor de arbitraje electoral de acuerdo con la legislación vigente. A partir de 2014 el INE cuenta con una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) que se encarga de atender quejas interpuestas entre los partidos políticos y desahogar procedimientos ordinarios y especiales (diferentes, además, a los de fiscalización, que están a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización). Durante los procesos electorales, las quejas se atienden por medio de procedimientos expeditos, los especiales.⁴ Corres-

⁴ Este procedimiento corresponde a quejas que se interponen contra conductas que violenten el uso de los tiempos de radio y televisión asignados a los partidos políticos; contravengan las normas sobre propaganda gubernamental, cuando incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que promuevan a un servidor público; actos de precampaña o campaña que puedan considerarse anticipados, o bien, contrapropaganda que se considere acusa falsamente a un candidato o partido sobre la realización de algún delito, y que pueda influir en el resultado de la elección, y en general, contra cualquier conducta que pueda considerarse afecte o incida en el proceso electoral.

ponde a la UTCE recibir la queja y sustanciarla, para presentar el expediente completo ante la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es la instancia encargada de resolver el fondo del asunto. No obstante, la UTCE también puede presentar ante la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, integrada por disposición legal por tres consejeros electorales, un proyecto de resolución sobre la emisión de medidas cautelares con el fin de evitar daños irreparables a la contienda electoral.

De esta forma, el INE en realidad no sanciona faltas contra las reglas del juego electoral, pues ello corresponde al Tribunal Electoral, sino que previene con la emisión de medidas cautelares que esas faltas no continúen o se repitan. Es un árbitro que advierte mas no sanciona. Ello no quiere decir que la tarea de arbitraje no sea intensa. Valga decir que entre el inicio del año y el 6 de junio de 2021 la Comisión de Quejas y Denuncias realizó 59 sesiones para atender solicitudes de medidas cautelares y resolvió 266 asuntos.

El complejo diseño del sistema electoral mexicano, en particular en lo que hace al contencioso electoral, implica que sobre una misma queja puedan corresponder hasta cuatro o cinco pronunciamientos distintos de las autoridades electorales, lo cual llega a hacer poco inteligible el propio funcionamiento del sistema y atenta contra la fluidez del mismo. Por ejemplo, una queja en la que se solicitan medidas cautelares puede seguir esta ruta: 1] se pronuncia la Comisión de Quejas del INE, otorgando o negando la medida cautelar; 2] se impugna la decisión de la Comisión ante la Sala Superior, y dicha sala confirma o revoca la decisión del INE; 3] la Sala Regional Especializada decide sobre el fondo del asunto; 4] esta última decisión puede ser revisada por la Sala Superior, y eventualmente, 5] la Sala Regional tiene que hacer una nueva sentencia acatando la orden de la Sala Superior.

En este marco, el principal desafío a la labor de arbitraje del INE en el proceso electoral federal 2020-2021 provino de la Presidencia de la República, pues fue preciso que hasta en seis ocasiones la autoridad electoral dictara medidas cautelares al titular del Ejecutivo federal para que no se pronunciara contra actores políticos de oposición o bien se abstuviera de realizar propaganda gubernamental.

La primera medida cautelar se adoptó en diciembre de 2020 y la última en mayo de 2021, casi cuando estaban por concluir las campañas electorales. Cabe decir que buena parte de las decisiones del INE fueron revocadas por el Tribunal Electoral, hasta que en junio de 2021 se dio la confirmación del criterio sostenido por el INE en el sentido de que desde la Presidencia se había violentado la Constitución (véase el cuadro 1).

Es importante la confirmación que hizo la Sala Superior de la medida cautelar del INE emitida el 28 de mayo de 2021, pues esa determinación concluyó que en 28 de 36 conferencias de prensa del presidente de la República celebradas a lo largo de las campañas electorales el mandatario había incumplido con la Constitución. La determinación sobre el fondo del asunto será muy relevante de cara a procesos electorales por venir, en especial en el presidencial de 2024, pues la decisión jurisdiccional acotará, o no, el papel del actual titular del Ejecutivo en su sucesión. En buena medida, de ello dependerá que el deber de neutralidad políti-

Cuadro 1. Resumen de medidas cautelares emitidas por el INE a AMLO en el proceso electoral 2020-2021

<i>Fecha</i>	<i>Acuerdo INE</i>	<i>Decisión del Tribunal</i>
14-12-2020	ACQyD-INE-29/2020 Se ordena al presidente de la República se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-156/2020 y su acumulado. • Sala Especializada La Sala estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-32/2020.
30/12/2020	Se ordena al presidente de la República se abstenga de continuar realizando los actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina de 23 de diciembre de 2020).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-3/2021. La Sala ordenó que fuera el Consejo General del INE quien se pronunciara respecto de la cautelar. • Sala Especializada La Sala estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-21/2021.
15/01/2021	INE/CG26/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral señaladas de forma enunciativa mas no limitativa, al implicar la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales federal y locales en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina de 23 de diciembre de 2020).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-20/2021. • Sala Especializada Estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-21/2021.

(continúa)

Cuadro 1. Resumen de medidas cautelares emitidas por el INE a AMLO en el proceso electoral 2020-2021 (*concluye*)

<i>Fecha</i>	<i>Acuerdo INE</i>	<i>Decisión del Tribunal</i>
19/04/2021	ACQyD-INE-68/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de continuar realizando actos que implican la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la probable transgresión de los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en los artículos 41 y 134 constitucional y con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina del 16 de abril de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-121/2021. • Sala Especializada Pendiente de resolución el 22 de junio de 2021. Es decir, más de dos meses después de emitida la medida cautelar, la Sala Regional Especializada no se había pronunciado sobre un Procedimiento Especial Sancionador cuyo propósito es, precisamente, hacer expedita la justicia.
28/05/2021	ACQyD-INE-117/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de difundir propaganda gubernamental, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. (Manifestaciones de corte electoral en conferencias matutinas del 5 de abril al 18 de mayo, 20 y 26 de mayo de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue confirmada por la Sala Superior, SUP-REP-229/2020 y acumulados. • Sala Especializada Pendiente de resolución al 22 de junio de 2021.
02/06/2021	ACQyD-INE-127/2021 Se ordena al presidente de la República que elimine o modifique la publicación y difusión actual del audiovisual, que contiene manifestaciones y declaraciones que en apariencia del buen derecho podrían ser calificadas como contenido de naturaleza electoral, a efecto de evitar que se transgreda de forma irreparable la equidad de la contienda electoral que se encuentra en desarrollo. (Manifestaciones de corte electoral en conferencias matutinas del 5, 6 y 7 de mayo de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida cautelar no fue impugnada. • Sala Especializada Pendiente de resolución al 22 de junio de 2021.

FUENTE: elaboración propia a partir de información de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y del portal del TEPJF.

co-electoral que manda la Constitución a los gobernantes se respete o si, por el contrario, las condiciones de la equidad en la contienda puedan verse afectadas por el activismo electoral desde el primer cargo de poder público en el país.

Es preciso mencionar, así sea de forma breve, que más allá de las decisiones de la Comisión de Quejas del INE, dicha autoridad fue objeto de severas descalificaciones desde el gobierno, su entorno cercano y su partido por la determinación de aplicar las sanciones en materia de fiscalización que la ley contempla.

Al hacer la revisión de los informes de ingresos y gastos de las precampañas electorales, el INE detectó que distintos precandidatos fueron omisos en la presentación de tales informes obligatorios. Esa infracción tiene una consecuencia expresamente contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) que, en su artículo 229, párrafo 3, señala: “Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato”.

En ese extremo se identificó a dos precandidatos que, a la postre, fueron nominados por Morena a las gubernaturas de Guerrero (Félix Salgado Macedonio) y Michoacán (Raúl Morón), respectivamente. El INE impuso la sanción prevista en la ley el 25 de marzo, en una votación de siete a cuatro consejeros.⁵ Después de la impugnación de Morena ante el Tribunal Electoral, la Sala Superior regresó el asunto al INE para hacer una nueva valoración de la infracción que fue confirmada nuevamente por la autoridad administrativa el 13 de abril, en una decisión, esta vez, de seis votos a cinco.⁶

Finalmente, el 27 de abril la Sala Superior del Tribunal Electoral validó la decisión del INE. En esa sesión, además, la Sala también validó un acuerdo del INE, adoptado el 19 de marzo, para evitar la sobrerrepresentación superior al 8% permitida por la Constitución en la integración de la Cámara de Diputados. Fue una decisión trascendental para las instituciones electorales del país ya que se trató de sentencias en las que se hizo valer la independencia del Tribunal Electoral frente al gobierno y su partido.

La decisión del Tribunal de confirmar la sanción del INE a los aspirantes de Morena fue calificada por el presidente de la República como “un golpe a la democracia”.⁷ Esa expresión había sido antecedida por el llamado del dueño de Televisión Azteca, Ricardo Salinas Pliego, para que el INE muriera y desapareciera.⁸ A los

⁵ A favor de la sanción que contempla la ley votaron el consejero presidente Lorenzo Córdova, así como Norma Irene de la Cruz, Carla Humphrey, Ciro Murayama, Dania Ravel, Jaime Rivera y Claudia Zavala. En contra votaron Uuc-kib Espadas, Adriana Favela, Martín Faz y José Roberto Ruiz.

⁶ Sólo la consejera De la Cruz cambió el sentido de su voto respecto a la decisión previa del mismo asunto.

⁷ Véase la nota: “Golpe a la democracia, la decisión del Tribunal sobre Salgado y Morón: AMLO. El presidente López Obrador tronó contra el INE y el Tribunal electoral y advirtió que cometeron un golpe a la democracia”. <<https://www.forbes.com.mx/golpe-a-la-democracia-decision-tribunal-salgado-moron-amlo/>>.

⁸ Véase el artículo “El INE debe morir y desaparecer”, en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ricardo-b-salinas/el-ine-debe-morir-y-desaparecer>>.

ataques contra las instituciones electorales su sumó, también, el presidente nacional del partido Morena, quien afirmó literalmente que había llegado el tiempo de “extinguir” al INE.⁹ Incluso, el representante de Morena ante el INE consideró oportuno que la labor de la autoridad electoral regresara a manos de la Secretaría de Gobernación para que el gobierno asumiera la organización de los comicios.¹⁰

Lo anterior da cuenta de las dificultades del INE para organizar las elecciones en un contexto inédito, en el cual la pandemia covid-19 representó menos riesgos y desafíos que la actitud del presidente de la República, su partido y aliados en los poderes fácticos en contra del diseño legal e institucional del modelo electoral mexicano que, finalmente, sorteó las dificultades, como se verá a continuación.

Las misiones de visitantes extranjeros presentaron las conclusiones de su labor unos días después de realizada la jornada electoral del 6 de junio de 2021. La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal)¹¹ identificó, antes de la votación, los siguientes elementos del proceso político que se desarrollaba en México: alta polarización (reconocida por todos los actores políticos); elevados grados de violencia, con asesinatos de actores políticos; cuestionamientos a las autoridades electorales (descrédito al INE y a sus consejeros mediante ataques verbales, descalificaciones personales y discursos); consideró de suma importancia que los actos políticos y de gobierno refrenden la autonomía de los órganos de jurisdicción electoral, y reconoció como los grandes temas de esta elección: pandemia, violencia, paridad de género y acciones afirmativas.

La evaluación de la Coppal sobre la jornada electoral destacó que en general las votaciones comenzaron en tiempo y forma; observó la presencia de representantes de partido en la mayoría de las casillas; valoró la ampliación de lugares destinados a casillas de votación como medida para la prevención de la covid-19; un seguimiento adecuado de protocolos sanitarios; detectó complicaciones y aglomeraciones de personas en casillas especiales (Benito Juárez, en Ciudad de México, donde hubo filas de hasta cinco horas para votar); asimismo, que los lugares destinados a las casillas electorales presentaban carencias en cuanto a las facilidades para las personas con discapacidad motriz; relajamiento de las medidas sanitarias al momento del escrutinio (por cansancio); balance en general positivo —sin dejar de mencionar que hubo incidentes en algunos lugares— destacando la importancia de que las elecciones reflejan la voluntad popular; preocupación por la violencia política reflejada con anterioridad al día de la jornada, y por último, reconoce los esfuerzos del INE para la realización de los comicios de manera segura.

Por su parte, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) en su informe sobre los comicios mexicanos, hizo un reconocimiento al esfuerzo, labor y compromiso del INE y del TEPJF; a la pericia técnica del INE en la organiza-

⁹ <<https://aristeguinoticias.com/2903/mexico/mario-delgado-afirma-que-es-tiempo-de-renovar-o-extinguir-al-ine/>>.

¹⁰ <<https://www.razon.com.mx/mexico/morena-riesgos-minimos-gobierno-asume-control-elecciones-436213>>.

¹¹ El documento con el informe de la Coppal puede consultarse en <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe-preliminarMisionelectoralCOPPPALMexico.pdf>>.

ción de las elecciones más grandes; a la celebración de elecciones en un contexto de pandemia, compleja coordinación interinstitucional de los agentes electorales, acentuada polarización como estrategia política que generó un clima de tensión y en medio de tácticas de desinformación y violencia delictiva, del crimen organizado y de género; reconocimiento a los avances en materia de paridad y acciones afirmativas; especial reconocimiento a la vocación cívica del pueblo mexicano y su concurrencia pacífica a las urnas; desarrollo de una jornada electoral en un ambiente de tranquilidad, bien organizada y siguiendo medidas de seguridad; la selección de lugares fue adecuada y mejor que en procesos precedentes (al aire libre y comodidad), aunque aún hubo casillas instaladas en ambientes poco idóneos; los materiales llegaron a tiempo y en buen estado; es importante que el proceso de instalación de casillas comience al menos una hora antes; alta participación desde las primeras horas de la mañana; ciudadanía responsable, respetando protocolos sanitarios (confirmación de que es posible hacer elecciones en pandemia); en algunos lugares la instalación de la casilla no permitía ubicar la mampara de tal manera que se garantizara la secrecía del voto; escrutinio con transparencia y representación de partidos; reconoce los esfuerzos del INE en la implementación del voto desde el extranjero (por correo y por internet).

En suma, para la Uniore,¹² en 2021 se confirmó la trayectoria de la institucionalidad electoral mexicana en la organización de los procesos electorales. Exhorta a todos los actores a procurar mantener y apuntalar una institucionalidad que ha sido fundamental para la consolidación democrática mexicana. La misión recomienda a los actores políticos que cualquier reforma postelectoral fortalezca el modelo independiente, autónomo y especializado que caracteriza la estructura funcional del INE y del TEPJF.

Los resultados electorales, primeros apuntes

La pertinencia y precisión del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los Conteos Rápidos volvió a demostrarse una vez más en las elecciones de 2021. Dado que la legislación mexicana continúa estableciendo que los cómputos oficiales empezarán el miércoles siguiente al domingo de la elección, es indispensable contar antes con resultados emitidos por la autoridad para dar certeza a los actores políticos y la ciudadanía acerca de las preferencias políticas manifestadas en las urnas a unas horas de concluida la votación.

La prueba de ácido tanto del PREP (que es un censo que recoge, digitaliza, suma y publica los resultados de las actas de escrutinio de las casillas) como del conteo rápido (un ejercicio estadístico de estimación con base en una muestra representativa de las casillas) es que sean coincidentes con los resultados de los cómputos. Así ocurrió en 2021 como puede verse en el cuadro 2.

En todo el país se emitieron 47 436 065 votos válidos, esto es, descontando los nulos y por candidatos no registrados. El partido más votado fue Morena, con 16.76 millones de votos, 34% del apoyo ciudadano, lo que le coloca como la prin-

¹² <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe-UNIORE.pdf>>.

Cuadro 2. Comparación de resultados preliminares y resultados oficiales.
Elecciones federales 2021

<i>Partido político</i>	<i>Conteos rápidos</i>				
	<i>PREP (porcentaje)</i>	<i>Votación válida emitida (porcentaje)</i>	<i>Diputaciones límite inferior</i>	<i>Diputaciones límite superior</i>	<i>Cómputos distritales</i>
PAN	18.31	18.5-19.3	106	117	18.24
PRI	17.76	17.8-18.5	63	75	17.73
PRD	3.66	3.5-3.9	12	21	3.64
PVEM	5.43	5.5-6.0	40	48	5.43
PT	3.24	3.1-3.5	35	41	3.24
MC	6.97	7.1-7.5	20	27	7.01
Morena	34.02	34.9-35.8	190	203	34.09
PES	2.73	2.7-3.0	0	6	2.75
RSP	1.76	1.8-2.0	0	0	1.76
FPM	2.48	2.6-2.8	0	0	2.47
CI	0.08	0.1-0.3	0	0	0.09

Hora de corte:

16:55h

(95.86)

Tamaño de muestra: 5040/6345

FUENTE: INE, PREP, Conteos rápidos y Sistema de Cómputos Distritales.

cipal fuerza política del país con la preferencia, prácticamente, de uno de cada tres electores. Sin embargo, se trata de un apoyo muy distante del que, todavía en los años noventa del siglo pasado, obtenía el PRI cuando se erosionaba su carácter de partido hegemónico.

Tomando en cuenta los votos del Partido Verde (2.67 millones, 5.4%) y del Partido del Trabajo (1.59 millones de sufragios, 3.24% del total) que formaron una coalición electoral parcial con Morena, el bloque político gubernamental alcanzó el 47.8% del respaldo popular. Es decir, no obtuvo la mayoría de los votos ciudadanos.

Las tres opciones que compitieron por vez primera (Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México) no alcanzaron al menos el 3% de la votación para permanecer como partidos políticos nacionales. Sumaron, en conjunto, el 7.2% de los votos. En consecuencia, como no habrá nuevos partidos sino hasta 2026, serán siete partidos, todos ellos preexistentes, los que protagonicen la elección presidencial de 2024, así como la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión ese año.

Los partidos que compitieron como alternativa al gobierno en coalición (PAN, PRI y PRD) lograron 19.4 millones de votos, el 41%, así que recibieron el respaldo de cuatro de cada 10 electores. Movimiento Ciudadano, con 3.45 millones de votos

Cuadro 3. Votación válida, por partido político, para la Cámara de Diputados, 2021

<i>Partido político</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	8 969 288	18.24
PRI	8 715 899	17.73
PRD	1 792 700	3.64
PVEM	2 670 997	5.43
PT	1 594 828	3.24
MC	3 449 982	7.01
Morena	16 759 917	34.09
PES	1 352 544	2.75
RSP	868 515	1.76
FPM	1 217 084	2.47
CI	44 311	0.09

FUENTE: INE, Sistema de Cómputos Distritales.

(7.01% del total), logra colocarse como la cuarta fuerza política del país. Si se suman los votos de los partidos de oposición (22 927 869), resultan más que los obtenidos por la coalición del gobierno (21 025 742), lo cual evidencia que la ciudadanía con su voto ha optado por crear contrapesos al poder presidencial en el país.

Un hecho que no puede pasarse por alto es que a pesar de que las oposiciones lograron más votos que el gobierno y sus aliados en la elección a la Cámara de Diputados, la mayoría absoluta de legisladores la tendrá la suma de Morena y los partidos Verde y del Trabajo. Como se desprende del cuadro 4, Morena y sus aliados obtendrían 281 diputados, el 56% de la Cámara con 47.8% de la votación nacional emitida (es decir, ya descontando votos nulos, por candidatos no registrados, por independientes y por los partidos que no alcanzaron el 3% de los sufragios). Las oposiciones, con 51.5% de la votación, obtendrían 219 diputados (46% de la Cámara).

Cuadro 4. Integración prevista de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	8 969 288	20.4	70	41	111	22
PRI	8 715 899	19.8	30	40	70	14
PRD	1 792 700	4.1	7	8	15	3
PVEM	2 670 997	6.1	31	12	43	9
PT	1 594 828	3.6	32	7	39	8
MC	3 449 982	7.8	7	16	23	5
Morena	16 759 917	38.1	123	76	199	40
Total	43 953 611	100.0	300	200	500	100

FUENTE: estimación propia a partir de los cómputos distritales del INE y a reserva de decisiones jurisdiccionales sobre los resultados.

Esta peculiar situación —que la minoría de votos se vuelva mayoría de escaños y que la mayoría de sufragios acabe siendo minoría parlamentaria— se explica por tres razones fundamentales: una, la existencia de un sistema mixto de integración de la Cámara con 300 diputados de mayoría relativa (en cada distrito el partido o coalición más votado se lleva el 100% de la representación, anulando así la expresión de las minorías, lo que siempre implica sobre y subrepresentación); dos, que los 200 diputados de representación proporcional no se asignan para corregir la distorsión de la mayoría relativa, y, tres, que las coaliciones electorales permiten asignar triunfos de mayoría relativa a partidos que no necesariamente son los más votados en cada distrito, permitiendo así a los más votados obtener un número de diputados de representación proporcional mayor que los que habrían recibido de reconocerse las victorias de mayoría en función estricta del sentido de los sufragios.

Este último argumento, la existencia de lo que se ha dado en llamar “partidos nodriza”, que significa que el socio mayoritario de una coalición puede aprovechar a sus aliados para sumar triunfos distritales, sin que sean contabilizados al partido que en efecto recibió la mayor cantidad de votos sino al que establece *ex ante* el convenio de coalición, puede constatarse en el cuadro 5.

De los 121 distritos que ganó la coalición Juntos Hacemos Historia, en 118 el partido más votado fue Morena y sólo en tres el PVEM. No obstante, por el convenio de coalición se le atribuyen los triunfos a 32 candidatos del PT aunque en realidad este partido no ganó un solo distrito ni fue el más votado de la coalición en distrito electoral alguno. Son 32 triunfos trasladados de Morena al PT por acuerdo

Cuadro 5. Triunfos por coalición
en Mayoría relativa y partidos más votados, 2021

COALICIÓN JUNTOS HACEMOS HISTORIA				
<i>Partido</i>	<i>Distritos en que fue más votado</i>	<i>Asignación a Morena</i>	<i>Asignación al PT</i>	<i>Asignación al PVEM</i>
Morena	118	59	32	27
PVEM	3	0	0	3
PT	0	0	0	0
Total	121	59	32	30
distritos ganados				
COALICIÓN VA POR MÉXICO				
<i>Partido</i>	<i>Distritos en que fue más votado</i>	<i>Asignación al PAN</i>	<i>Asignación al PRD</i>	<i>Asignación al PRI</i>
PAN	36	29	3	4
PRD	2	1	1	0
PRI	25	7	3	15
Total	63	37	7	19
distritos ganados				

FUENTE: elaboración propia a partir del Sistema de Cómputos Distritales del INE.

previo entre ellos, no por voluntad de los electores. Asimismo, el PVEM recibió la constancia de 27 triunfos de mayoría relativa en distritos donde en realidad el partido más votado fue Morena. Así que Morena obtuvo 59 triunfos que sí se le reconocen directamente y otros 59 que trasladó a sus dos socios minoritarios.

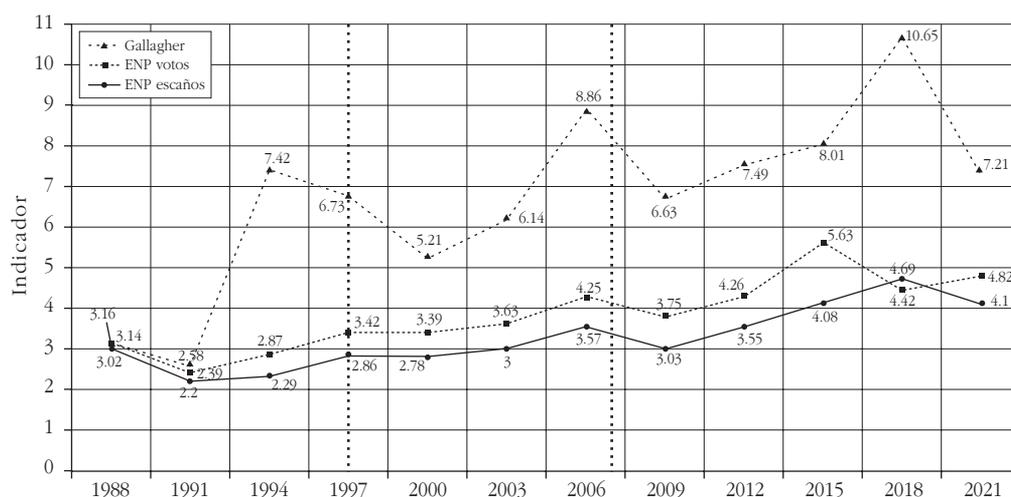
Lo anterior explica que el PVEM termine obteniendo por ambas vías, mayoría relativa y representación proporcional, 43 diputados, esto es, 20 más que Movimiento Ciudadano, a pesar de que este último obtuvo 779 000 votos más que el Verde. La distorsión se muestra también en el caso del PT que, siendo el partido con menos apoyo ciudadano de los que llegan a la Cámara, obtiene 39 diputados, más que los de MC (23) y los del PRD (15), respectivamente, que recibieron una cantidad de votos mayor.

Este fenómeno de los partidos “nodriza” ocurrió también en la coalición Va por México, que ganó en conjunto 63 distritos. De ellos, el PAN fue el más votado en 36, pero traslada tres al PRD y cuatro al PRI. El PRD obtuvo la mayor votación de los coaligados en dos distritos, pero los candidatos registrados correspondieron al PAN y al PRI. El PRI fue el más votado de la coalición en 25 distritos, de los que traslada siete al PAN y tres al PRD.

Por último, cabe preguntarse si los resultados de 2021 y la integración de la Cámara de Diputados nos hablan de un sistema de partidos más o menos competitivo que en el pasado. Para ello, acudimos a dos instrumentos usuales en la ciencia política: 1] el número efectivo de partidos (con respecto a la votación y a los asientos) y 2] el índice de proporcionalidad de Gallagher.¹³

La figura 1 permite obtener dos conclusiones notables. Por un lado, con base en el número efectivo de partidos en términos de votos y de representación, tenemos un sistema de mayor pluralismo que el que se tuvo en los años noventa y en

Figura 1. Índice de Gallagher y número efectivo de partidos para la Cámara de Diputados (1988-2021)



¹³ Para la explicación de la metodología de cálculo puede consultarse, en el número 50 de *Configuraciones*, el texto de Ciro Murayama, “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”. Agradezco el apoyo de Martín Gou, politólogo, en el cálculo de esta serie.

la primera década del siglo. Los votantes no están configurando un sistema de partido hegemónico ni incluso uno de tipo bipartidista. Si bien la dispersión del voto no llegó a los niveles de 2015, lo cierto es que estamos ante la férrea constatación del pluralismo político de la sociedad mexicana. La votación está identificando un índice de 4.81 partidos y el de representación incluye a 4.1 partidos. La segunda conclusión para resaltar es que en 2021 disminuyó el índice de Gallagher, que muestra la distorsión entre votos y escaños. Si bien sigue siendo muy alta (7.21), es menor que la registrada en otras cinco integraciones de la Cámara de Diputados (1991, 2006, 2012, 2015 y 2018).

Para lograr que el pluralismo político, la característica electoral más marcada de la sociedad mexicana, se exprese sin alteraciones artificiales en el órgano de la representación popular por excelencia, la Cámara de Diputados, serán necesarias reformas para permitir que la vía plurinominal sirva para corregir la distorsión de la mayoría relativa. Si se “escuchara” la voz del pueblo, o mejor dicho de la pluralidad del pueblo, emitida en las urnas, habría que avanzar precisamente hacia una mejor representación de esa diversidad política y no en el sentido de castigarla y desvanecerla por medio de reformas para disminuir o, peor, eliminar, los legisladores plurinominales, como propuso el presidente López Obrador tras los comicios de 2021.¹⁴

México logró, en medio de la pandemia de la covid-19 una elección con los estándares que su Constitución y leyes le exigen. Se trata de un mérito colectivo a destacar. Quizá es la mejor noticia para la sociedad mexicana tras años de una anormalidad alimentada por la combinación de crisis en materia de salud, de economía, de inseguridad. El mandato de las urnas, al no conceder a ninguna fuerza o coalición la mayoría calificada en la Cámara y con ello la posibilidad de reformar la Carta Magna, es justamente un voto de apoyo al sistema constitucional que nos rige, incluida en él la existencia de organismos autónomos, como el INE, que tiene la tarea de organizar elecciones de forma imparcial, independiente, objetiva, con apego a la legalidad, a la máxima publicidad y en ejercicio de su autonomía frente al poder en turno. En un clima de deconstrucción institucional y polarización, la ratificación de la vigencia de la Constitución en las urnas es el dato político de mayor relevancia del presente mexicano. **Ω**

¹⁴ <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/15/amlo-va-por-eliminacion-de-diputados-y-senadores-plurinominales/>>.