

En contexto

Temas pendientes en materia electoral

Abril 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Temas pendientes en materia electoral

“El reto fundamental de la democracia es construir desarrollo y mejores condiciones de derechos humanos y seguridad”.

Luis Almagro
Secretario General de la Organización de Estados
Americanos.¹

Guadalupe Morales Núñez

Abril 2018

¹ Clausura del VI Foro de la Democracia Latinoamericana. INE. Ciudad de México, 23 de octubre de 2015.

| | |
|--|-----------|
| Contenido | |
| Introducción | 3 |
| Marco teórico | 4 |
| Misión de Observación Electoral en México. Antecedentes | 6 |
| Procedimiento para llevar a cabo la Misión de Observación Electoral en México | 6 |
| Informe y Recomendaciones formulados a México por las Misiones de Observación Electoral (MOE).. | 7 |
| Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) | 8 |
| Equidad | 9 |
| Candidaturas independientes | 9 |
| Financiamiento político | 9 |
| Comunicación política | 11 |
| Retos electorales desde el punto de vista institucional | 11 |
| Temas adicionales en materia electoral | 13 |
| Uso faccioso de la Procuraduría General de la República | 13 |
| Comisión de la verdad para investigar casos de corrupción y romper el pacto de impunidad. | 13 |
| El pacto de impunidad y pacto de civilidad en los procesos electorales..... | 14 |
| Ley General de Comunicación Social. | 14 |
| El mundo <i>on line</i> | 15 |
| Opinión jurisdiccional | 16 |
| Veda electoral. | 17 |
| La agenda política y los objetivos de desarrollo sostenible | 18 |
| Fuentes consultadas | 18 |

Introducción

Este trabajo se basa en el método documental y descriptivo integrado por opiniones especializadas en materia electoral, con el propósito de agrupar temas que enfrenta el proceso electoral en torno a las elecciones de 2018.

Sobre las Misiones de Observación Electoral y sus recomendaciones se presenta una mención específica en torno al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, para abordar temas que han surgido en la opinión pública de manera adicional a las recomendaciones formuladas por la OEA y que conforman actualmente desafíos institucionales que bien pueden motivar procesos deliberativos agregados al cumplimiento de las recomendaciones y compromisos internacionales en donde México es un referente importante para los países de la región.

Además, se incluyen las tareas que la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha realizado en los procesos electorales en Latinoamérica, algunos aspectos relevantes de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano en materia electoral que puedan ser motivo de estudios más detallados para conocer su nivel de cumplimiento o las brechas que pudieran existir, así como los aspectos complementarios en la opinión pública y en el Congreso, como la Ley de Publicidad Gubernamental.

Marco teórico

Los procesos electorales en cada país cuentan con una regulación propia que ha sido vigorizada con la participación de la Organización de los Estados Americanos a través de las Misiones de Observación Electoral, que han influido en la democratización y legitimización de las elecciones a escala mundial.

La utilidad de las misiones puede verse desde varios puntos de vista: en principio defienden y promueven los derechos políticos de la ciudadanía —en especial el ejercicio del sufragio universal secreto, el elegir libremente, y el ser elegido— como expresión de la soberanía del pueblo², “pero a partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU 2015) los países miembros se comprometen a que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno internacional propicio sean elementos esenciales de un desarrollo sostenible”,³ por eso la importancia histórica de las elecciones en México frente a los países de la región porque en la renovación de los cargos públicos y el diseño de una gobernanza adecuada debe seguir la ruta que marcan los objetivos de desarrollo sostenible, en principio el objetivo 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas:

| Objetivos de Desarrollo Sostenible |
|--|
| Objetivo 16.- Paz, Justicia e Instituciones Sólidas |
| Instituciones eficaces e inclusivas que promuevan el trabajo decente para todos, basadas en el respeto de las normas internacionales del trabajo forjadas a través del diálogo social, son indispensables para sociedades justas y pacíficas y una toma de decisiones participativa. |

En el contexto del compromiso regional de la Agenda 2030, los procesos democráticos adquieren mayor sentido para el desarrollo, ya que “la democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno, en este sentido los procesos electorales son variables importantes para que la democracia y el desarrollo se refuercen mutuamente”.⁴

De esta forma es que la participación de las misiones adquiere mayor interés, porque no se trata de un acto diplomático unilateral; se realiza a petición de cada país que así lo solicite, para que la misión se enmarque en cuatro elementos esenciales: elecciones inclusivas, limpias, competitivas y

² Véase OEA, 50 años observando elecciones en las Américas. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf

³ Organización de las Naciones Unidas. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?Symbol=A/69/L.85>

⁴ Véase Declaración de Principios de Miami, 1994.

periódicas que bien pueden atenderse en su conjunto o por separado, de acuerdo con las características de cada país, como se explica a continuación:



Fuente: *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA.*

Desde 1962 la Organización de Estados Americanos ha realizado más de 240 misiones en 27 países latinoamericanos, su alcance permite analizar aspectos clave del ciclo electoral como la equidad de género en la contienda, sistemas de financiamiento político, el acceso a medios de comunicación y la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Para este año la OEA recibió invitación oficial de las autoridades de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Paraguay para el despliegue de misiones en los comicios que se llevarán a cabo durante 2018. Cabe mencionar que entre 1991 y 2017 se duplicó el número de Estados miembros que invitan a la OEA a observar sus comicios (se pasó de 13 a 28 países) y como dato adicional este año será la primera vez que la OEA desplegará una misión en Brasil.

Cuadro 1. Calendario electoral en Latinoamérica⁶

| País | Elecciones generales | Elecciones |
|--------------------------|--------------------------|--|
| América del Norte | | |
| México | Julio 1 | Federal |
| Estados Unidos | Noviembre 6 | Legislativa Estatal y Local |
| Centroamérica | | |
| Costa Rica | Febrero 4 | Presidencial y Legislativa |
| El Salvador | Marzo 4 | Legislativa y Municipal |
| Costa Rica | Abril | Presidencial 2ª. vuelta |
| Guatemala | Abril 15 | Referéndum (sobre disputa territorial con Belice) |
| Caribe | | |
| Barbados | Febrero (por confirmar) | General |
| Granada | Febrero (por confirmar) | |
| América del Sur | | |
| Paraguay | Abril 22 | General |
| Ecuador | Febrero 4 | Referéndum |

⁶ Véase Organización de Estados Americanos. Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia. Disponible en <http://www.oas.org/es/sap/deco/calendario.asp>

| | | |
|-----------|------------|-------------------------|
| Colombia | Marzo 11 | Legislativa |
| | Mayo 27 | Presidencial |
| | Junio 17 | Presidencial 2ª. vuelta |
| Brasil | Octubre 28 | General 2ª. vuelta |
| Venezuela | Diciembre | Presidencial |

Fuente: Organización de Estados Americanos

Misión de Observación Electoral en México. Antecedentes⁷

El acuerdo de México con la OEA para el despliegue de misiones no es un tema habitual en la agenda de los votantes o electores, se trata de un acuerdo de procedimiento de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG-OEA) que involucra al Instituto Electoral de los Estados Unidos Mexicanos (INE), para presenciar las elecciones locales o federales y formular observaciones o recomendaciones.

México ha recibido en cuatro ocasiones la Misión Electoral de la OEA, en las elecciones federales de 2009, elecciones presidenciales 2012, y una Misión Local para observar las elecciones en el Distrito Federal a propósito de las reformas constitucionales y la de 2015 en comisiones federales.

Cada Misión de Observación Electoral presenta informes y formula recomendaciones importantes al país sede sobre aspectos que a su parecer deban contribuir a la modernización y el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan los órganos electorales.

A las elecciones de 2009 y 2012 le siguieron las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en 2013 y 2014 en materia electoral, que incorpora nuevas leyes generales electorales y crea el Instituto Nacional Electoral (antes IFE) con nuevas y mayores atribuciones, además incorpora a nivel federal la figura de las candidaturas independientes, la paridad de género horizontal y vertical, reelección sucesiva legislativa a escala municipal (que aplica a partir de este año) y modificó el umbral requerido para mantener el registro de un partido político.

Procedimiento para llevar a cabo la Misión de Observación Electoral en México⁸

El procedimiento es suscrito por la Secretaría de Relaciones Exteriores con la Organización de Estados Americanos (OEA) e involucra al Instituto Nacional Electoral (INE), atendiendo a la Carta Democrática Interamericana en su artículo 24, el cual establece que las Misiones de Observación Electoral (MOE) se llevarán a cabo por solicitud del Estado miembro interesado, mediante un acuerdo que determine el alcance y la cobertura y el Estado miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión.

Propósitos esenciales de la Carta de la Organización de los Estados Americanos:⁹

CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
Capítulo I

⁷ OEA y México firman acuerdo sobre misión para elecciones del 1 de julio. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-93848

⁸ Véase Base de datos de las Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones. Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos. Recuperado de: <http://www.oas.org/eomdatabase/moelInfo.aspx?Lang=es&Id=374>

⁹ Véase Carta de La Organización de Los Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp#CapítuloI

| NATURALEZA Y PROPÓSITOS |
|--|
| Artículo 1. Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional. La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros. |
| Artículo 2. La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: |
| a) Afianzar la paz y la seguridad del continente; |
| b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; |
| c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; |
| d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; |
| e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; |
| f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; |
| g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y |
| h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. |
| Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1949. |

En segundo lugar, la resolución AG/Res.001 (XIX-O/89) de la Asamblea General de la OEA acuerda organizar y enviar misiones a los Estados miembros que en ejercicio de su soberanía lo soliciten, con el propósito de observar el desarrollo, de ser posible, en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales.

Por su parte, el Consejo Electoral del INE aprueba las bases y los criterios con los que formulará la invitación de los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral.

Informe y recomendaciones formulados a México por las Misiones de Observación Electoral (MOE)¹⁰

Cada MOE tiene particularidades específicas en su diseño y objetivos. En México, durante el proceso electoral de 2015, se desplegó en dos etapas: en la primera de ellas los aspectos relevantes a observar son organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, participación equitativa de hombre y mujeres en la contienda, violencia electoral, resolución de disputas electorales, participación de grupos indígenas y accesibilidad para personas con discapacidad.

De acuerdo con el informe presentado al Consejo Permanente de la OEA, los eventos que amenazaron la capacidad operativa del Instituto Nacional Electoral fue la toma de 11 juntas

¹⁰ Véase OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento de Observación y Cooperación Electoral. Recuperado de: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=374&MissionId=447>

distritales en Oaxaca por parte de miembros del CNTE y ataques violentos en Guerrero, Michoacán, Puebla y Chiapas.

En la etapa poselectoral de 10 partidos políticos, ocho obtuvieron al menos 3% de la votación; el partido Humanista y el Partido del Trabajo perdieron el registro y el Partido Verde se vio amenazado por violaciones a las reglas electorales, pues si bien no perdió el registro, fue sancionado.

Los aspectos relevantes que documentó la misión durante el proceso electoral de esa fecha fueron los siguientes:¹¹

| Aspectos relevantes durante el proceso electoral | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — El contexto político-electoral de la elección estuvo marcado por eventos que amenazaban la capacidad de operar de la autoridad electoral en algunos distritos. — A pesar del clima de crispación que precedió a la jornada electoral, la Misión constató que, casi en su totalidad, estos desafíos fueron superados gracias al esfuerzo conjunto de las autoridades públicas – tanto electorales como de seguridad, a nivel federal y estatal– así como el compromiso de los miembros de casilla. — No obstante, la Misión lamenta los hechos de violencia que ocasionaron la muerte de algunos candidatos, precandidatos y militantes políticos en el transcurso de la campaña electoral, y espera que las autoridades respectivas realicen todo lo que esté a su alcance para que estos incidentes se esclarezcan. | <ul style="list-style-type: none"> — La Misión constató que la gran mayoría de los espacios de votación eran adecuados y que las casillas de votación observadas contaban con todos los materiales electorales indispensables. — Se destacó la instalación del 99.84% de las casillas, la masiva presencia de representantes de partidos políticos en los centros de votación, y el alto porcentaje de mujeres que ejercieron un rol en las casillas de votación observadas. — La Misión observó con satisfacción los esfuerzos y las medidas orientadas a promover la participación de las personas con discapacidad. — Se tomó nota de la falta de información acerca del funcionamiento de las llamadas casillas especiales, lo cual dificultó la capacidad de emitir el sufragio de algunos ciudadanos que las desconocían. |

Aún con la reforma electoral del 2009, la Misión de Observación Electoral, durante los procesos electorales de 2015, distingue aspectos sobre los cuales formula recomendaciones. A continuación se presenta un resumen de los aspectos más representativos del informe al Consejo Permanente de la OEA de la Misión de Visitantes Extranjeros a las elecciones federales de México en 2015.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade)

Las reformas sobre el funcionamiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) concentran un mayor grado de autonomía en la labor investigativa.

En materia de justicia electoral, administrativa y jurisdiccional, padecen una carga excesiva de trabajo y se recomiendan revisiones a la legislación para no generar inventivos a la excesiva litigiosidad y sugiere revisar el esquema jurisdiccional implementado a partir de la creación de la Sala Especializada en el TEPJF racionalizando las funciones y evitando duplicidad y contradicción con otras instancias.

El INE y los organismos públicos electorales (OPLEs)

¹¹ Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/moereport.aspx?Lang=es&Id=374&missionid=447>

Tras la reforma político-electoral que otorga al INE la facultad de nombrar a los consejeros electorales locales, mantiene en los congresos estatales el control sobre la asignación del presupuesto y plantea desafíos considerables a la hora de estandarizar procesos y asegurar que los OPLEs dispongan de los mismos recursos y capacidades.

La misión sugiere avanzar hacia la armonización de la legislación y el calendario electoral a escala nacional y estatal.

Equidad

Se reconocen los esfuerzos en promover la participación política de las mujeres y se destacan las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral en torno al requisito de paridad de género horizontal y vertical en la inscripción de candidaturas; 42% de las curules en el Congreso son ocupadas por mujeres, frente a 37% de la legislatura anterior y la gubernatura en Sonora.

Sugiere continuar con la armonización del marco legal de las entidades federativas con el fin de incorporar integralmente la paridad horizontal y las garantías para su cumplimiento a escala nacional.

Candidaturas independientes

Se celebra la apertura y competitividad de las candidaturas independientes, pero recomienda incorporar regulaciones claras en materia de financiamiento privado a éstas y la revisión de los requisitos de registro para su presentación, de forma que no se impongan obstáculos que afecten la equidad de la contienda.

Actualmente el tratamiento legal y de financiamiento que se da a los partidos políticos y a los candidatos independientes muestra controversias debido a que se concede un trato igual entre desiguales, mientras que los partidos políticos cuentan con mayores recursos materiales y humanos que el candidato independiente, pero ambos realizan actos de precampaña y campaña.¹²

Financiamiento político

La misión reconoce los esfuerzos legislativos que buscan mayor equidad en la contienda y reducir el costo de las campañas electorales, pero advierte la sobrecarga administrativa del INE en la responsabilidad de revisar los reportes sobre financiamiento de todas las campañas en el plazo de 10 días para revisar más de 70 mil reportes de precampaña y campaña.

Sobre el financiamiento a los partidos, el Consejo General aprobó el proyecto de financiamiento a partidos y candidatos independientes (2018) para actividades ordinarias como específicas, el cual se distribuirá en proporción de 70-30, como lo establece la legislación vigente: 30% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuvieron en la elección de diputados inmediata anterior.

| Partido político nacional | Actividades ordinarias | Gastos de campaña | Actividades específicas | Franquicia postal | Franquicia telegráfica | Total por partido |
|---------------------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|
|---------------------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|

¹² Gonzalo Altamirano Dimas, "Candidaturas independientes, un derecho político", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, marzo de 2018.

| | | | | | | |
|--------------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|------------------|------------------------|
| Partido Acción Nacional | \$827,919,141 | \$413,959,570 | \$24,837,574 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$1,281,114,450 |
| Partido Revolucionario Institucional | \$1,094,896,674 | \$547,448,337 | \$32,846,901 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$1,689,590,077 |
| Partido de la Revolución Democrática | \$496,199,686 | \$248,099,843 | \$14,885,991 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$773,583,685 |
| Partido del Trabajo | \$236,844,348 | \$118,422,174 | \$7,105,330 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$376,770,017 |
| Partido Verde Ecologista de México | \$368,501,006 | \$184,250,503 | \$11,055,030 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$578,204,704 |
| Movimiento Ciudadano | \$341,584,113 | \$170,792,057 | \$10,247,523 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$537,021,858 |
| Nueva Alianza | \$264,515,001 | \$132,257,500 | \$7,935,450 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$419,106,116 |
| Morena | \$414,914,437 | \$207,457,219 | \$12,447,433 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$649,217,254 |
| Encuentro Social | \$250,958,840 | \$125,479,420 | \$7,528,765 | \$14,321,110 | \$77,055 | \$398,365,190 |
| Total | \$4,296,333,246 | \$2,148,166,623 | \$128,889,997 | \$128,889,990 | \$693,495 | \$6,702,973,351 |

*El monto total **no incluye 42.96 mdp** reservados de las franquicias postales para distribuirlo en su momento entre los partidos y candidatos independientes que participen en las contiendas federales.

*Adicionalmente a estos recursos, se establece un monto de 42,963,332 pesos a gastos de campaña para el conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro para contender en las campañas federales.

Una de las demandas más sentidas en la opinión pública en materia electoral tiene que ver precisamente con el financiamiento a los partidos y los gastos de campaña. La encuesta elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública sobre confianza en las instituciones muestra que disminuir el gasto y el presupuesto a los partidos, así como eliminar la corrupción, son temas que para los ciudadanos es importante priorizar en una nueva reforma electoral que 78% de los entrevistados considera necesaria.

Para 85% de los 911 entrevistados es importante legislar sobre transparencia o fiscalización en los gastos de campaña; 76% considera necesario hacerlo en materia de financiamiento de los partidos políticos; 80% sobre propaganda electoral y 79% respecto a los medios de comunicación.

Por último, la encuesta revela que 81% de los encuestados está en desacuerdo con que las campañas electorales sean financiadas con dinero público y 57% sugiere que se haga con dinero privado.

Sobre el derecho de los candidatos independientes, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, quienes en su conjunto serán considerados como un partido político de nuevo registro, razón por la cual el INE establecerá como monto para el financiamiento de sus campañas 42,963,332 pesos.

Comunicación política

Si bien la misión destaca la intención de abaratar el costo de las campañas y favorecer la equidad electoral, el modelo actual no parece propiciar un debate político de calidad y genera fricciones constantes entre los actores del proceso electoral. La transmisión de una inmensa cantidad de spots publicitarios de 30 segundos no necesariamente se traduce en un voto más informado o puede alimentar el descontento ciudadano. Se recomienda que previo a cualquier modificación legislativa para afinar este esquema se abra una discusión lo más amplia posible sobre los cambios que se deben introducir.

Retos electorales desde el punto de vista institucional

Para el Tribunal Electoral en México las misiones de observación electoral permiten conocer estándares mínimos desarrollados en otras naciones con problemas homogéneos, a efecto de forjar una idea comunitaria para contar con soluciones integrales;¹³ para el Instituto Nacional Electoral hacen posible identificar áreas de mejora en un eventual ajuste al nuevo modelo de la democracia mexicana y para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) las observaciones permiten consolidar la legitimidad del sistema electoral mexicano.

Sin embargo, los retos que enfrentan cada uno pueden verse desde varios ángulos según la perspectiva de quien lo enfrenta, por ejemplo: para el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) y la Procuraduría Federal en Materia Electoral (Fepade), el mayor reto es cumplir su autonomía e independencia, garantizar el cumplimiento de la ley; el Poder Legislativo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también participan en responsabilidades electorales. Ambas cámaras, además de aprobar la legislación electoral, eligen a los integrantes del INE. Por su parte, la SCJN propone ante el Senado a los integrantes del TEPJF y dirime controversias de constitucionalidad, pero en su conjunto el reto del sistema electoral en México será el de mayor número de cargos de elección popular y con la población de jóvenes en edad de votar que representa el 30% del padrón electoral, seguido por los migrantes y el voto en el extranjero en un contexto de mayor consumo de información basado en las redes sociales. De acuerdo con la opinión del Dr. Francisco Guerrero, “los sistemas de financiamiento político-electoral, participación de mujeres en procesos electorales y participación de pueblos indígenas y

¹³ Constancio Carrasco Daza, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Santiago Nieto, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), México abierto a las misiones de observación electoral de visitantes extranjeros 2015. Disponible en <http://www.tribunalelectoral.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/368/2015>

afrodescendientes”,¹⁴ así como la organización y tecnología electoral, son aspectos comunes en las democracias de la región latinoamericana, por lo que este año también los desafíos son en ese tenor debido a que para 2018 se tienen contemplados *el mayor número de cargos de elección popular*, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cargos a elegir en 2018 en la jornada electoral de México

| |
|---|
| Proceso electoral 2017-2018 |
| 1 presidente de la república |
| 128 senadores |
| 500 diputados federales |
| Un total de 629 cargos federales |
| Procesos electorales locales 2017-2018 |
| 9 titulares de los poderes ejecutivos locales: 8 gubernaturas y 1 jefatura de gobierno de la Ciudad de México |
| 972 diputaciones locales: 585 de mayoría relativa y 387 de representación proporcional |
| 16 alcaldías y 160 concejales en la Ciudad de México |
| Integrantes de 24 juntas municipales en el estado de Campeche |
| 1,596 ayuntamientos (en el entendido de que la conformación de cada uno varía de acuerdo con cada entidad, por lo que esta cantidad tendrá que multiplicarse por el número de integrantes; por ejemplo, si la integración de los ayuntamientos estuviera conformada por lo menos con 1 presidente municipal, 1 sindicatura y 1 regiduría, el resultado sería de 4,788 cargos). |
| Un total de 2,777 cargos locales aproximadamente |
| El gran total de cargos de elección popular a elegir en los siguientes comicios federales y locales es de aproximadamente 3,406 . ¹⁵ |

Algunos temas incorporados recientemente muestran el interés de un sector importante, sobre todo en términos de su regulación: los relativos a las redes sociales, la veda electoral, la intromisión del crimen organizado, las cuotas de género y los procesos de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹⁴ Véase Ciclo electoral 2018. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2018/01/10/1212661>

¹⁵ Véase Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?Codigo=5495707&fecha=31/08/2017

Temas adicionales en materia electoral

Adicionalmente, este documento da cuenta de los temas que la opinión pública documenta y que es importante conocer, sobre todo en términos del nivel de confianza de la población en los procesos electorales. Por ejemplo, la coalición Por México al Frente acudió ante la Organización de Estados Americanos para solicitar la intervención sobre aspectos que la ley electoral en México no prevé, como los siguientes:

Uso faccioso de la Procuraduría General de la República¹⁶

Senadores del Partido Acción Nacional denunciaron ante la OEA, a través de una carta, el uso de las instituciones mexicanas en contra de Ricardo Anaya, candidato de la coalición Por México al Frente. Lo anterior por el “uso faccioso” de la Procuraduría General de la República ante la presunta responsabilidad del candidato presidencial en el delito de lavado de dinero.

En este sentido, Luis Almagro, el Secretario General de la OEA se pronunció el viernes 9 de marzo: “Obviamente estamos en contra de la utilización política de esto, pero sí que es necesario investigar; es mejor investigarlo cuando es candidato que cuando es presidente”.

Vale recordar que el lunes 12 de marzo, la secretaria general del PRI, Claudia Ruiz Massieu, se había reunido con el Secretario General de la OEA para entregarle una carta y el expediente de investigación en contra del candidato presidencial, Ricardo Anaya. En esa ocasión le solicitó circular dicha información entre las 35 misiones permanentes de la OEA.

Hoy dirigentes de la coalición Por México al Frente, viajaron a Washington a reunirse con el Secretario General de la OEA, para reiterar el uso de la PGR para atacar a la oposición, específicamente a su candidato presidencial, así como para acotar las declaraciones de la secretaria general del PRI.

Comisión de la verdad para investigar casos de corrupción y romper el pacto de impunidad¹⁷

Como respuesta a la denuncia formulada a la OEA, el Secretario General sugirió establecer una Comisión de la Verdad para investigar casos de corrupción y romper el pacto de impunidad.

Este tema involucra necesariamente una respuesta institucional sobre la conveniencia en México de una comisión con las facultades sugeridas y su viabilidad en el proceso electoral en curso, así como la compatibilidad con las autoridades electorales.

¹⁶ Ver. UNAM. https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/273-pan-y-pri-acuden-a-la-oea
Acuden líderes de Por México al Frente a la OEA para denunciar el uso faccioso de las instituciones <https://www.pan.org.mx/blog/acuden-lideres-mexico-al-frente-la-oea-denunciar-uso-faccioso-las-instituciones/>

¹⁷ Ver. Por México al Frente pide a la OEA ser observador electoral, 19 de marzo del 2018. NOTIMEZ. Recuperado del: <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/506765>

El pacto de impunidad y pacto de civilidad en los procesos electorales.

En el contexto de un régimen autoritario de partido hegemónico el pacto sirvió como instrumento de gobernabilidad y de control político, actualmente algunos medios periodísticos dan cuenta de que algunos actores políticos invocan *el pacto* como un mecanismo que aporte adicionalmente certeza y equidad en la contienda.

El pacto de impunidad es un acuerdo obligado entre los políticos mexicanos, en un contexto de riesgos, principalmente asociados a la corrupción política, para que no sean procesados bajo el sistema judicial mexicano al amparo precisamente del pacto de impunidad. Una reflexión planteada en 2014 por el Dr. Eduardo Buscaglia aplica en el contexto de inseguridad actual:

[...] Carlos Navarrete, presidente del PRD (Partido de la Revolución Democrática) reconoció hace unos días la existencia de un pacto de impunidad, como yo vengo anunciándolo desde hace años. Navarrete reconoció que no hay un contrato firmado, pero hay un pacto de impunidad tácito entre los políticos. Eso se enfrenta con un movimiento social pacífico masivo que paralice ese país por un buen tiempo rodeando los Congresos. Pero no se puede disipar; las demandas tienen que ser puntuales para comenzar a limpiar el Estado mexicano, tal como se hizo en Colombia, en Italia, en la India. Dos tercios del Parlamento italiano fue procesado penalmente por vínculos con grupos criminales. Un 63% del Congreso colombiano, con figuras de todos los partidos, fue limpiado.

No fue una convicción bajo condiciones normales, que los políticos decidieran hacerlo un buen día. La corrupción política le da el incentivo a la delincuencia organizada a ser violenta. Porque grupos criminales intentan captar a diputados, a senadores, alcaldes, a gobernadores y los usan para aniquilar y neutralizar a sus grupos adversarios. La policía de un estado asesina a los políticos y a criminales pertenecientes a grupos adversarios. Cuando Sinaloa usa a la policía de Durango, por ejemplo, para asesinar a los Zetas. Y los Zetas utilizaban a la policía de Tamaulipas para asesinar en Sinaloa. Esa orgía de violencia está energizada por la corrupción política al más alto nivel. Si se acaba con la corrupción política y se comienza a atacar patrimonialmente a esos grupos criminales, se vuelven más pequeños, como sucedió en Colombia.¹⁸

El pacto de civilidad se da en un contexto igualmente de desconfianza ante la Ley y las instituciones electorales, pero a diferencia del anterior, permite el compromiso (por escrito) de actividades políticas pacíficas, incluyente, democrática, con apego a la ley y en coordinación con las autoridades, sobre todo cuando se trate de actos en espacios públicos.¹⁹

Ley General de Comunicación Social

La resolución de la Suprema Corte de Justicia al Congreso sobre un juicio de amparo contra omisiones del Poder Legislativo, ordenó al Congreso de la Unión emitir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional a

¹⁸ Véase En México hay un pacto de impunidad entre políticos, dice Buscaglia a la TV alemana. Octubre 20. 2014. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2010/mexico/en-mexico-hay-un-pacto-de-impunidad-entre-politicos-dice-buscaglia-a-la-tv-alemana/>. Eduardo Buscaglia.

¹⁹ No se necesita un pacto de civilidad para cumplir con la ley: Sheinbaum. 6 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/517502/no-se-necesita-un-pacto-de-civilidad-para-cumplir-con-la-ley-sheinbaum>.

más tardar el 30 de abril de 2018²⁰ y establecer los lineamientos para los gastos de publicidad gubernamental, con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen relativo a la Ley General de Comunicación Social. Cabe mencionar que el dictamen resolvió varias iniciativas formuladas por diversos grupos parlamentarios, que en términos generales coinciden en aprobar una legislación que permita contener gasto discrecional en publicidad a partir de los principios constitucionales del artículo 134. Actualmente se encuentra en el Senado a partir de 10 de abril del 2018; indudablemente se trata de un tema que será heredado a la siguiente legislatura y a las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo electo, ya que difícilmente esta ley aplicará al proceso electoral en curso.

El régimen transitorio del Dictamen establece que la ley entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2019 (Primero); las disposiciones reglamentarias se deberán emitir en un plazo de 120 días a partir de la publicación del decreto (Segundo); la armonización legislativa con los congresos locales también es un reto a 90 días (Tercero); por último, pendiente la creación e implementación del Sistema de Normatividad de Comunicación (Octavo).²¹

El mundo *on line*

En principio la participación ciudadana y las redes sociales hoy son una variable que influye en procesos electorales contrastantes, prueba de ello es el resultado de las elecciones que se llevaron a cabo en 2016: el Brexit, el referéndum sobre la paz en Colombia y la jornada electoral de Estados Unidos. Los pronósticos generalizados se equivocaron porque partieron de premisas falsas e información imprecisa debido a que lo que se expone en los medios o en las redes sociales *no necesariamente conecta o representa la realidad que se vive en ellas*.²²

El uso de las redes sociales en los procesos electorales tiene enfoques contrastantes: pueden ser una amenaza o un complemento si pensamos que la democracia no sólo se ejerce durante la jornada electoral o termina con la elección, *es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural*,²³ las redes sociales facilitan la participación ciudadana a través del mundo *on line*, sin controles eficaces sobre contenidos y tiempos, pero sí de mucha influencia en los electores.

La Encuesta Nacional de Opinión Pública muestra la influencia de las redes sociales en las campañas. Ha sido percibida como positiva, al menos para 47% de los ciudadanos. También es de resaltar que 77% considera que las redes sociales son una herramienta efectiva para los candidatos.

La mitad de la ciudadanía (51%) sólo usa las redes sociales para enterarse de las noticias electorales en las campañas políticas, pues 52% no las utilizó para promocionar a su candidato, el

²⁰ Véase Ordena SCJN al Congreso de la Unión expedir una ley en la que se regule el gasto en publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018. Comunicado No. 180/2017. Recuperado de: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4625>

²¹ Véase Dictamen de la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social. Gaceta Parlamentaria número 5001-IV del martes 10 de abril de 2018.

²² Santiago Michele Calderón Berra, "Transparencia electoral en México: recorrido histórico, evolución", Reporte CESOP Transparencia y Rendición de Cuentas. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP>

²³ Artículo 3 II a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

53% no las utilizó para promocionar a algún candidato y el 58% no las utilizó para expresarse contra algún candidato, por lo que las redes sociales toman un papel informativo, más que activo.

Cuatro de cada cinco ciudadanos (79%) opinan que las redes sociales son vistas como garantes de la libertad de expresión y de organización, 69% también reporta que hacen un contrapeso a los medios de información tradicionales.

El 76% de los ciudadanos asegura que con el uso de las redes sociales la gente sí le dice al gobierno lo que piensa y 60% percibe que las redes sociales permiten que la ciudadanía tenga más poder político, al mismo tiempo que el gobierno no puede ocultar cosas.

En las pasadas elecciones, los medios de comunicación más efectivos para influir en la decisión de los ciudadanos al momento de ejercer su voto, fueron las redes sociales (50%), internet (45%), la televisión (34%), la radio (20%) y los periódicos (18%).

En particular, las redes sociales influenciaron positivamente en 47% de la ciudadanía y negativamente en 27%. Sin embargo, tres de cada cuatro ciudadanos consideran que las redes sociales son una herramienta efectiva de publicidad para posicionar a los candidatos. Además, la mitad (51%) afirma que utilizó mucho o algo las redes sociales para enterarse de noticias electorales, pero sólo uno de cada tres (30%) utilizó las redes para promover o expresarse en contra de algún candidato.²⁴

Sobre la regulación de las redes sociales los desafíos son grandes. Por el momento una iniciativa que propone su regulación no ha encontrado el consenso necesario: se trata de la regulación de internet a través del **proyecto denominado Ley Fayad**, que propone tipificar delitos cometidos en Internet como “terrorismo informático” y penarlos con 55 años de prisión y una multa de unos 700 mil pesos.

De acuerdo con la opinión de la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), el esfuerzo legislativo para regular el uso de las redes sociales ha sido desafortunado, porque en principio las medidas propuestas criminalizan los usos más básicos de internet.

Opinión jurisdiccional

El magistrado de la Sala Superior, Pedro Esteban Penagos López, sostuvo que las redes sociales son producto de la deliberación social, que es la base de la democracia, por lo que se debe hablar del ciberactivismo político-electoral como un nuevo modelo de participación democrática del siglo XXI.²⁵

²⁴ Encuesta telefónica nacional: Redes sociales en las elecciones, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Redes-sociales-en-las-elecciones> (consulta: marzo de 2018).

²⁵ Plantean regular redes sociales en el ámbito electoral. Disponible en: <https://www.informador.mx/Mexico/Plantean-regular-redes-sociales-en-el-ambito-electoral-20160503-0129.html>

Desde el punto de vista de los gobiernos y de los procesos electorales, las redes sociales se utilizan más con lógicas antiguas de comunicación que como instrumentos o espacios de diálogo y de intercambio. “Todavía siguen pensando más en esta lógica propagandística, que cada vez tiene menos efecto y credibilidad”, precisó.

En términos de los medios de comunicación, las redes sociales se han posicionado como un espacio alternativo donde los periodistas empiezan a comunicar temas que en los medios tradicionales no están. En ese sentido, las redes sociales se están convirtiendo en espacios críticos y alternativos de información.

Por ello, como consecuencia de la obligación primaria de neutralidad del Estado, los juzgadores electorales, tanto federales como locales, deben velar por que las redes sociales sean el medio que posibilite el ejercicio abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, como una forma de empoderamiento de la ciudadanía para la emisión del voto mejor informado.²⁶

Además, motivado por el caso de María de la Luz Bravo Pagola y Gilberto Martínez Vera, acusados de terrorismo y sabotaje por haber difundido ciertos rumores en Twitter, se realizó una reforma en el Código Penal. Se estableció que: “A quien, por cualquier medio, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público, se le impondrá prisión de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario, atendiendo a la alarma o perturbación del orden efectivamente producida”.²⁷

Veda electoral

Otra de las variables que pueden influir en las reglas electorales tiene que ver con la *veda electoral*, que es la previsión legal de un periodo de tiempo previo a la jornada electoral y durante los comicios en los que está prohibido realizar actos proselitistas como la celebración de reuniones o actos públicos de campaña, propaganda, así como su difusión por cualquier medio, incluyendo radio o televisión; en este contexto los medios de comunicación tradicionales sí tienen controles, las redes sociales no, por tanto, la *veda electoral* queda rebasada.

El gran número de publicaciones de *twits*, horas de video en Youtube y Facebook ubica a la sociedad en la era de la aceleración digital. En la opinión del Dr. Francisco Guerrero,

[...] impone cambios hacia una aceleración democrática y esta nueva circunstancia lleva a los partidos políticos y autoridades a enfrentar un fenómeno con instituciones obsoletas; hoy la veda electoral resulta ineficaz ante un medio electrónico en donde fluye información entre ciudadanos, sin tener como intermediario una autoridad o mecanismo de control de esa información, que va desde propaganda electoral hasta noticias falsas, y su impacto en el resultado final de la votación puede generar riesgos en la confianza ciudadana. Un activista de derechos humanos o un nazi pueden opinar libremente sin filtros o controles, además elecciones cerradas y redes sociales en una sociedad más crítica influyen

²⁶ Manuel Alejandro Guerrero Martínez, director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana Foro “Redes Sociales y la Agencia Pública”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

²⁷ Véase Leyes que regulan las redes sociales en México, 21 de enero de 2013. Disponible en: <http://noticias.universia.net.mx/ciencia-nn-tt/noticia/2013/01/21/995340/leyes-regulan-redes-sociales-mexico.html>

en conflictos poselectorales y preelectorales. El sentido común diría que los políticos tendrían que hacer un ejercicio de búsqueda de nuevas reglas para competir: tecnología, redes sociales y democracia es fórmula inaplazable en el nuevo mundo de “lo instantáneo”.²⁸

La agenda política y los objetivos de desarrollo sostenible²⁹

En los próximos años, la acción del gobierno federal en todos los niveles de gobierno exige coordinarse armónicamente para avanzar en torno a temas fundamentales del desarrollo económico, que permitan garantizar la salud, el trabajo y el desarrollo sustentable. El mayor desafío abarca dos vertientes: los retos de cada país en su régimen interno —que depende necesariamente de la confianza y fortaleza de sus instituciones— y que se vincula directamente con el compromiso de los países de la región en favor de las personas.

Fuentes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- OEA 50 años observando elecciones en las Américas. Organización de Estados Americanos.
- Organización de Estados Americanos. Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia.
- OEA y México firman acuerdo sobre Misión para elecciones del 1 de julio. Organización de Estados Americanos.
- Base de datos de las Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones. Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento de Observación y Cooperación Electoral.
- Organización de las Naciones Unidas. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.
- Declaración de Principios de Miami, 1994.

Cámara de Diputados

- Dictamen de la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social. Gaceta Parlamentaria número 5001-IV del martes 10 de abril de 2018.
- Altamirano Dimas, Gonzalo, “Candidaturas Independientes, un derecho político”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2018.
- Calderón Berra, Santiago Michele, “Transparencia electoral en México: recorrido histórico, evolución”, Reporte CESOP Transparencia y rendición de cuentas.
- Encuesta telefónica nacional: Redes sociales en las elecciones, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Guerrero Martínez, Manuel Alejandro (director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana), Foro “Redes Sociales y la Agencia Pública”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

²⁸ Dr. Francisco Guerrero Aguirre (Secretario de Fortalecimiento a la Democracia, OEA [con licencia]), conferencia dictada durante el VIII Foro de la Democracia Latinoamericana, octubre 12 de 2017, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?V=rjwtr0xkqvu>

²⁹ *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región de las Américas.*

Instituto Nacional Electoral, VI Foro de la Democracia Latinoamericana, INE, Ciudad de México, 23 de octubre de 2015.

- Carrasco Daza, Constancio, Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Lorenzo Córdova Vianello, Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Santiago Nieto, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Felpad), México abierto a las misiones de observación electoral de visitantes extranjeros, 2015.
- Guerrero Aguirre, Francisco (Secretario de Fortalecimiento a la Democracia, OEA [con licencia]), conferencia dictada durante el VIII Foro de la Democracia Latinoamericana, octubre 12 de 2017, Instituto Nacional Electoral.
- Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018.

Suprema Corte de Justicia

- Ordena SCJN al Congreso de la Unión expedir una ley en la que se regule el gasto en publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018. Comunicado **No. 180/2017**.

Notas periodísticas

- Acuden líderes de Por México al Frente a la OEA para denunciar el uso faccioso de las instituciones <https://www.pan.org.mx/blog/acuden-lideres-mexico-al-frente-la-oea-denunciar-uso-faccioso-las-instituciones/>
- Por México al Frente pide a la OEA ser observador electoral, 19 de marzo del 2018. NOTIMEZ. Recuperado de: <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/506765>
- En México hay un pacto de impunidad entre políticos, dice Buscaglia a la TV alemana. Octubre 20, 2014. Recuperado de: <https://aristeginoticias.com/2010/mexico/en-mexico-hay-un-pacto-de-impunidad-entre-politicos-dice-buscaglia-a-la-tv-alemana/>. Eduardo Buscaglia.
- No se necesita un pacto de civilidad para cumplir con la ley: Sheinbaum, 6 de enero de 2018. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/517502/no-se-necesita-un-pacto-de-civilidad-para-cumplir-con-la-ley-sheinbaum>.