

Irma Méndez • Ferrán Martínez • Nicolás Loza

EDITORES

INT **E** GRIDAD **ELECTORAL**

México
en perspectiva
global



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción

Irma Méndez, Ferrán Martínez i Coma, Nicolás Loza 7

Primera parte. Integridad electoral en el mundo

1. ¿Qué es la integridad electoral?

Ferrán Martínez i Coma 19

2. Registro electoral en las Américas: equilibrando inclusión y seguridad

Thomas Wynter, Pippa Norris, Sarah Cameron 41

Segunda parte. Integridad electoral subnacional en el mundo

3. Rusia: finanzas electorales en una federación autoritaria

Margarita Zavadskaya 75

4. Integridad electoral en India: evidencia de elecciones a nivel nacional y estatal

Zaad Mahmood 101

5. Integridad electoral y administrador predominante. Elecciones subnacionales en México, 2015–2017

Nicolás Loza Otero 127

**Tercera parte. Integridad del financiamiento de campañas
y resultados electorales en México**

6. México en el contexto de la integridad electoral: financiamiento de campañas y resultados electorales, 2015-2017 <i>Irma Méndez</i>	147
7. Integridad electoral, financiamiento y fiscalización: políticas públicas y casos relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Reyes Rodríguez Mondragón</i>	179
8. El financiamiento de los partidos políticos en México <i>Arturo Sánchez Gutiérrez</i>	207
9. Integridad electoral en la construcción de los resultados electorales <i>Gustavo López Montiel</i>	237

**Cuarta parte. Observación e integridad electoral: experiencias
de organismos internacionales**

10. Observando los procesos electorales: la metodología de la Organización de los Estados Americanos <i>Brenda Santamaría</i>	251
11. Protección de la democracia contra el crimen organizado: elecciones, partidos políticos, democracia local y prestación de servicios <i>Catalina Uribe Burcher</i>	275

Conclusiones <i>Irma Méndez, Ferrán Martínez i Coma, Nicolás Loza</i>	305
--	-----

Introducción

Irma Méndez, Ferrán Martínez i Coma, Nicolás Loza

La calidad de las elecciones es una preocupación creciente en las nuevas democracias. Se parte de que las condiciones formales de libertad, justicia y equidad que deben cumplir las elecciones para ser democráticas no impiden la existencia de malas prácticas políticas como la compra de votos, el uso de dinero público o ilegal, la violencia contra partidos y candidatos, la exclusión de candidatos de oposición, la manipulación de los distritos electorales, la alteración de los procesos de conteo de votos, los sesgos de los medios de comunicación, o la falta de acceso a la justicia, entre otras, que persisten en los límites de la legalidad.

Esta distancia entre la incorporación paulatina de requisitos formales de elecciones libres, justas y limpias en las Constituciones y leyes electorales de los países, y las malas prácticas electorales que persisten en las semidemocracias, y hasta en viejas democracias, ha dado lugar a propuestas analíticas diversas que intentan brindar herramientas para el análisis exhaustivo de las elecciones, entre las que destaca el enfoque de integridad electoral.

Según Pippa Norris, fundadora y exponente prominente de la perspectiva de integridad electoral, alrededor del mundo cada vez son más las elecciones que no cumplen con los ideales a los que deben servir, esto es, seleccionar gobernantes y determinar prioridades de política pública, vincular a los ciudadanos con sus representantes, generar legislaturas inclusivas, controlar y hacer rendir cuentas a los gobernantes, además de proveer a los ciudadanos ordinarios de una oportunidad vital para participar en la vida política de un país (Norris, 2014, p. 3). Ahí donde las elecciones son defectuosas o fallan por la presencia de malas prácticas

electorales, se generan problemas instrumentales importantes como la falta de legitimidad de las autoridades electas y, en general, la desconfianza de los ciudadanos en los procesos electorales, la erosión de la participación electoral y hasta la insatisfacción con la democracia (Norris, 2014, pp. 5-6).

En este contexto, la perspectiva de integridad electoral trata de explicar cómo, cuándo y por qué las élites gobernantes y actores políticos violan sus obligaciones, compromisos y principios de elecciones democráticas o, por el contrario, cumplen con un sistema de normas y acuerdos internacionales cuyos vértices son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional Sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966) y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre derechos políticos y electorales de los individuos, entre otros. Estas normas no solo son aplicables el día de la elección, sino que cubren el conjunto de fases preparatorias y poselectorales de todo el proceso.

Uno de los organismos internacionales que promueve elecciones con integridad es el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), que las define como cualquier contienda basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales, conducidas con profesionalismo, imparcialidad y transparencia, desde su preparación hasta la administración a lo largo de todo el ciclo electoral (IDEA, 2012). Por su parte, Pippa Norris señala que el concepto de *integridad electoral* se refiere tanto a los convenios internacionales como a las normas globales aplicadas de forma universal a todos los países durante todo el ciclo electoral. Este ciclo es entendido como un proceso secuencial de once componentes que incluyen leyes electorales, procedimientos electorales, distritación, registro de votantes, registro de candidatos y partidos, campaña en medios de comunicación, financiamiento de campañas, procedimiento de votación, conteo de votos, resultados, y órganos electorales. Como piezas de una compleja cadena, la violación de estándares internacionales en cualquiera de las etapas secuenciales erosiona los principios de la integridad electoral (Norris, 2014, p. 9).

Norris añade que lo opuesto a la integridad son las malas prácticas electorales, que Sarah Birch define como “la manipulación de los procesos y resultados electorales con el fin de sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista” (2011, p. 7).

¿Cómo saber con certidumbre cuándo se está frente a una mala práctica o ante el cumplimiento de un estándar internacional? Los niveles de cumplimiento del sistema de normas y acuerdos internacionales en una elección nacional o en otro nivel territorial aplicable, en el conjunto o en cualquiera de las once fases del ciclo electoral, ofrecen un diagnóstico de la calidad del proceso. Desde 2012, las universidades de Harvard y Sydney, con el liderazgo de Pippa Norris, identifican expertos en procesos electorales de un país y someten a su escrutinio la integridad electoral de las leyes electorales y las prácticas de partidos, candidatos, gobiernos, autoridades electorales y votantes. La selección de los expertos es rigurosa y se atiene a criterios académicos. Para cada país, el número mínimo de expertos entrevistados es de treinta. Hasta la medición mundial de 2017, el proyecto de integridad electoral internacional había entrevistado a 2961 expertos en 161 países, dando cuenta de la calidad de 260 elecciones nacionales. La entrevista se hace con un cuestionario estandarizado mediante una plataforma en Internet. El esfuerzo se identifica con el nombre de Encuesta a Expertos de Percepciones de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés).

Desde 2015, en convenio con el proyecto de integridad electoral de la Universidad de Harvard y la Universidad de Sydney, investigadores de la Flacso México evalúan las elecciones en los estados mexicanos con dicho enfoque, lo que consiste en aplicar el mismo cuestionario desde la plataforma que se utiliza a nivel internacional a expertos en política subnacional de cada entidad. Para 2017 se cuenta con datos de integridad de las elecciones estatales en los 32 estados del país, gracias a la participación de 502 expertos. Este impulso en el nivel subnacional no es privativo de México; el proyecto de integridad ha realizado mediciones semejantes, es decir de la integridad de los comicios locales, en Estados Unidos, Rusia y la India, por lo que contamos con información para entender la integridad electoral no solo a nivel nacional, sino también de las unidades territoriales imbricadas en los pactos federales, de tal forma que podemos comparar elecciones nacionales con subnacionales de un mismo país, con subnacionales de distintos países y subnacionales con nacionales. La existencia de mediciones de la integridad electoral subnacional en México, la India, Rusia y Estados Unidos es la razón de que en este volumen haya trabajos sobre estos y no otros países.

Según datos de la encuesta PEI, dos de las etapas más críticas del ciclo electoral que tienen los índices más bajos de integridad en el mundo, incluido México a nivel país y en sus entidades, son, en primer lugar, el financiamiento de campaña y, en segundo, la calidad de los resultados electorales. Las elecciones en muchos países se realizan en un contexto repleto de escándalos políticos por corrupción o financiamiento ilegal de las campañas. En América Latina estos acontecimientos no son nuevos. Entre los casos más conocidos se incluyen los cuestionamientos al financiamiento proveniente del narcotráfico para la campaña presidencial de Álvaro Uribe en Colombia en 2002; los múltiples escándalos por el uso de recursos privados de dudosa procedencia en Argentina y Chile; las revelaciones de Odebrecht para Perú, Brasil y Colombia, o el uso masivo de recursos públicos en las elecciones de Bolivia, Ecuador y México. En este último país, por ejemplo, el entonces candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, acusó una presunta y masiva compra de votos en las elecciones presidenciales de 2012.

La transición a la democracia en México supuso la aprobación de una serie de reformas al sistema electoral y de partidos que permitieron pasar de elecciones manipuladas y controladas por el gobierno en turno, a elecciones reconocidas por el cumplimiento básico de derechos políticos y civiles, y por una organización electoral profesional e imparcial. Pese a ello, los escándalos de corrupción política y los cuestionamientos a la integridad de las elecciones, de los partidos y los órganos electorales reaparecen con alarmante frecuencia. En un intento por hacer frente a la creciente desconfianza en las elecciones, en los órganos electorales y en los partidos, sobre todo en los estados de la república mexicana, la reforma electoral de 2014 modificó de manera sustantiva el sistema electoral y en particular la organización de las elecciones. La reforma centralizó buena parte de la función electoral administrativa, amplió y homologó el financiamiento público a los partidos políticos a nivel federal y local, e incrementó los recursos legales que tienen los partidos y ciudadanos para cuestionar y anular los resultados electorales.

Pese a los cambios aprobados e implementados en las elecciones federales y locales desde 2015 en México, la evidencia muestra que persisten los problemas de integridad electoral expresados como *a)* cuestionamientos a la legitimidad de los poderes públicos electos; *b)* desconfianza en las instituciones políticas de la democracia: partidos, elecciones,

órganos electorales, diputados y senadores, y ejecutivos locales y nacionales; *c*) desconfianza en instituciones de control que no se constituyen mediante elecciones, pero que al intervenir en su calificación también son vulneradas; *d*) escándalos de financiamiento de parte de organizaciones ilegales (como el crimen organizado) y no ilegales (como individuos), y *e*) desconocimiento de los resultados electorales.

Desafortunadamente estos son problemas que tienen presencia en varios países en distintos niveles, es decir, nacional y subnacionalmente, por lo que es pertinente preguntar: ¿qué problemas de integridad electoral se presentan en el mundo y, en particular, en las nuevas democracias?, ¿qué retos enfrenta el federalismo para procurar la integridad electoral en las elecciones locales?, ¿qué buenas y malas prácticas electorales se contemplan en materia de financiamiento de campañas y resultados electorales?, ¿qué problemas de integridad electoral tiene México? Estas son las preguntas sustantivas que han guiado la investigación que se presenta, misma que se nutre del análisis de datos y de la explicación de la integridad electoral nacional y subnacional en México, resultado del trabajo de varios años de un equipo cuya coordinación ha recaído en Ferrán Martínez, desde la Universidad de Sydney primero y desde la Universidad de Griffith más recientemente, e Irma Méndez y Nicolás Loza de la Flasco México. Los datos del proyecto de integridad subnacional en México son públicos y a través de su promoción hemos logrado el intercambio y análisis especializado con colegas interesados en la materia en México y otras partes del mundo.

En septiembre de 2017, se celebró el seminario internacional “Financiamiento de campañas y resultados electorales: desafíos actuales a la integridad electoral nacional y subnacional en países federales” en la ciudad de Cancún con el apoyo de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El seminario tuvo como propósito reunir a académicos, profesionales y miembros de los órganos electorales alrededor de los problemas conceptuales y empíricos de la integridad electoral y las malas prácticas. El reto fue discutir, analizar y entender el desafío de lograr elecciones íntegras en el mundo y en México, con especial referencia a los particulares problemas del financiamiento de campañas electorales y la calidad de los resultados electorales, las dos dimensiones, de las once que se exploran, más distanciadas de la pauta de una elección íntegra. Esta in-