

# Treinta años del INE: agenda mínima para su cuarta década

*30 Years of INE: an Agenda for the Fourth Decade*

Héctor Díaz Santana\*

## Resumen

El Instituto Nacional Electoral (INE), fundado en 1990, es un actor clave en la historia de la democratización del país. La adecuada organización de las elecciones contrasta con cómo se disputa el poder político, caracterizado por miles de impugnaciones que concluyen en los tribunales electorales. La elección de 2018 representó la conclusión de un ciclo, se perciben muestras de una sociedad segmentada y el nuevo gobierno denota un estilo particular que impacta en la institucionalidad e interacción política. El artículo propone la construcción de una agenda para la cuarta década del INE, con base en acciones de modernización, la construcción de indicadores de integridad electoral, la optimización de sus procesos de fiscalización y el impulso de una agenda social para fortalecer la cultura democrática.

**Artículo** recibido el 3 de abril de 2021 y aceptado para su publicación el 18 de noviembre de 2021. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 217-247



---

\* Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (Ciecás-IPN), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Líneas de investigación: elecciones, partidos políticos y delitos electorales. Correo electrónico: hdiazsantana@yahoo.com.mx

**Palabras clave:** Instituto Nacional Electoral, integridad electoral, agenda electoral, fiscalización de partidos, modernización electoral.

## Abstract

The National Electoral Institute (INE for its acronym in Spanish) established in 1990, has been a crucial player in the Mexican democratization process. Professional elections in Mexico, organized by the INE, contrast with the way political power is disputed in the country. Parties behave poorly in the electoral field, leading to thousands of claims, lawsuit and judicial ruling. The 2018 election represented the conclusion of a cycle, samples of a segmented society are perceived, and the new government denotes a particular style that impacts institutionalism and political interaction. This article addresses an INE's agenda for its fourth decade, developing strategies for ensuring campaign fairness, providing electoral integrity indicators, optimizing audit and accounting procedures, and promoting social initiatives for strengthening civic culture.

**Keywords:** National Electoral Institute, electoral agenda, electoral integrity, parties financial audit, technical modernization for elections

## Introducción

México es un país que construyó su proceso de transición democrática imponiendo como primera condición la generación de un nuevo sistema electoral que garantizara pluralidad democrática, imparcialidad de la autoridad electoral, organización eficiente del proceso y certeza de resultados. Los innumerables debates que se dieron para construir el sistema electoral en la década de los noventa, las horas invertidas y las personas que participaron en el proceso son reflejo de una lucha histórica por crear condiciones de equidad en la contienda política y de libertad en el ejercicio de sufragio. Además, el proceso tuvo como característica ser incluyente, todos los actores políticos más representativos de aquella época participaron en la

conformación del sistema electoral mexicano. El resultado fue la constitución de un sistema electoral muy potente que se construyó con base en la desconfianza, con innumerables candados para evitar posibles fraudes electorales. El INE en octubre de 2020 cumplió 30 años de fundado y los retos que tiene en el futuro inmediato no son menores, ello derivado de dos circunstancias: a) la forma en la que se desarrolla la competencia política, que no está ajena al financiamiento y gasto irregulares, clientelismo, compra y coacción del voto y excesiva judicialización de las elecciones; b) y las tensiones presentadas entre el INE y el Ejecutivo federal, que cuestiona su imparcialidad, como el aumento de actividades sin la cobertura presupuestal, como la consulta popular de agosto de 2021.

El México contemporáneo requiere cuidar su sistema electoral para mantener la gobernabilidad del país. En las últimas décadas diversos países de América Latina han vivido tensiones en su democracia. En palabras de O'Donnell, existen innumerables amenazas que afectan la relación del Estado democrático presionado de manera constante por el régimen político, lo que tiene como efecto un preocupante déficit en el funcionamiento de la democracia, derivado de la imposibilidad del Estado de hacer cumplir la ley y carecer de mecanismos institucionales para evitar los excesos y, en algunos casos, las arbitrariedades de los tomadores de decisiones públicas. Un análisis interesante se desprende de su afirmación respecto de que el punto de partida son los procesos electorales, instancia en la que se producen los gobernantes que son los responsables de operar la política pública del Estado. El problema es que algunos de ellos llegan a cargos públicos por medio de mecanismos informales que vulneran los principios fundamentales de la democracia representativa, como la utilización de recursos ilegales, los intercambios informales aprovechando la alta marginalidad, el clientelismo político y la cooptación de los votos violentando los derechos civiles (O'Donnell, 2010). Al respecto Nohlen (2014) tiene una visión distinta, considera que el sistema electoral no es el responsable de producir representación de calidad, ello obedece a otros factores como son los sociales y los políticos. El aspecto en que ambos autores coinciden es en la importancia de los procesos electorales para la salud democrática y es ahí donde el INE debe desempeñar un papel fundamental en el entorno nacional.

Con base en las circunstancias planteadas, el presente artículo es de carácter descriptivo, señala las fortalezas de la institución, pero también sugiere que es necesario adaptarla a las nuevas condiciones del país, por lo que es prioritario elaborar una agenda de los retos del INE a corto plazo, bajo un esquema que propone mantener la eficacia en la organización del proceso electoral, el fortalecimiento de su legitimidad y atender los nuevos retos que la agenda social y política demanda. Los temas que vamos a tratar se limitan a la competencia del INE, en esta ocasión no referiremos a temas de reformas estructurales, como la disminución del financiamiento público (Díaz Santana, 2019) o la regulación normativa de las redes sociales en las campañas electorales.

El primer reto del INE es superar las diferencias que en la opinión pública se tienen con el Ejecutivo federal. En la historia de la institución no existe un precedente en donde el presidente del país cuestionara su imparcialidad, y mucho menos se plantearon propuestas para modificar su esquema de órgano constitucional autónomo, desaparecerlo y que sea el Poder Judicial el responsable de organizar las elecciones del país (véase Forbes, 2021). Las embestidas sistemáticas desde la Presidencia del país están dañando la legitimidad del INE y resulta más paradójico que quien está ganando la elección cuestione al árbitro que le reconoce su triunfo. El tema del referendo revocatorio difícilmente se puede explicar, no tiene lógica que quien está gobernando impulse que se celebre una consulta ciudadana para seguir o dejar el cargo, cuando los partidos de la oposición no lo solicitan. Otro ataque frontal a la institución es la disminución del presupuesto para el año 2022.

Algunos actores políticos ya anunciaron que se desarrollará una reforma electoral, de la cual no puede estar ausente el INE. Pasado el proceso electoral de 2021, el INE debe, como primer reto, impulsar un proceso interno de transformación, a medida que, si bien su máxima cualidad es organizar bien las elecciones, existen temas que requieren atenderse, por ejemplo, bajar el costo de su operación, asegurar un proceso de fiscalización eficiente, garantizar la imparcialidad de la contienda y desarrollar un programa intenso de desarrollo de cultura cívica, que es parte de sus atribuciones constitucionales. Estos temas serán tratados posteriormente. El segundo reto vendrá en

las elecciones presidenciales de 2024, donde, de mantenerse la polarización política, la disputa podrá ser de alta intensidad y de gran tensión, para ello se requiere un árbitro que goce de buena salud, eficiente, creíble y que dé certeza de ser imparcial al ciudadano.

Después de 30 años de operación del INE, cuestionar su imparcialidad y eficiencia ya no debería ser parte de la agenda político-electoral. México entró a su proceso de democratización en la llamada tercera ola en la misma época que otros países europeos (Huntington, 1994, pp. 32-33), sin embargo, la diferencia es que para muchos de éstos la organización de las elecciones no representa un problema para el Estado democrático, a la autoridad electoral no se le cuestiona, como tampoco existe el discurso del fraude electoral, como sucede en el país. Woldenberg (2006) señala que es innegable la contribución del INE a la vida democrática del país, que, si bien es cierto que los ciudadanos hicieron el cambio, la institución electoral contribuyó para que la transformación del país se realizara “de manera ordenada, participativa y pacífica” (p. 93). El INE es una institución con reconocimiento internacional por su experiencia técnica; de 1993 a 2017 ha participado en 82 misiones internacionales de acompañamiento asesorando a 37 países de América Latina, Medio Oriente, sudeste asiático y África (INE, 2017b). Existen diversos indicadores, como los diseñados en el índice de integralidad, que trataremos posteriormente, que dan muestra del trabajo eficiente. Para contextualizar referiremos sólo dos ejemplos contundentes del cumplimiento de la responsabilidad institucional:

- a) Desde las elecciones presidenciales de 2000 a las de 2018 la organización cumple con su objetivo primario: facilitar al ciudadano el cumplimiento de su derecho a votar; desde el año 2000 el INE ha instalado más de 99.8 % de las casillas electorales; en 2021 se instalaron 162 000 casillas electorales.
- b) Se tiene uno de los mejores padrones electorales del mundo. La evaluación que realizó en 2018 un grupo de expertos lo calificó como válido, confiable, preciso y con ausencias de sesgo, por ello lo valoró como “de muy buena calidad” (INE, 2018b, pp. 114-115) y la credencial de elector tiene 15 candados de seguridad (INE, 2019).

Son innumerables los mecanismos que a la fecha tiene el INE para cuidar el buen desarrollo de las elecciones y la experiencia acumulada de tres décadas permite garantizar la calidad en la organización electoral.

Una pregunta relevante es por qué, si el INE, autoridad potente que organiza bien elecciones, sentó las bases para la alternancia política hace 21 años, sigue presente el fantasma del fraude electoral. En democracias consolidadas la autoridad electoral es bastante discreta, no requiere ser un órgano constitucional autónomo, como en el caso mexicano, algunos dependen del Poder Ejecutivo. No existen instituciones especializadas para conocer de impugnaciones electorales o denuncias por delitos electorales, y cuando se presentan se procesan por autoridades convencionales, por medio de los tribunales ordinarios administrativos o se presentan las denuncias ante la policía o las fiscalías de justicia. En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de noviembre de 1996 a febrero de 2021 ha resuelto 226 000 asuntos; y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fisel, antes Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Fepade), de acuerdo con sus informes anuales, de 1994 a 2020, ha recibido un poco más de 30 000 denuncias.<sup>1</sup> Los datos anteriores indican la alta conflictividad electoral del país, en procesos electorales con una buena organización electoral.

En síntesis, el modelo electoral y las instituciones de su ejecución son uno de los pilares de la democracia representativa y pluralista. En esta órbita, el INE tiene la mayor carga electoral en el país y los retos deben estar focalizados a mantener su efectividad en la organización de elecciones y fortalecer la confianza ciudadana, elemento central de la legitimidad. El INE no es una institución perfecta, existen temas a los cuales es fundamental darles atención prioritaria, algunos de ellos serán tratados en el presente artículo. En ámbitos de disputas políticas exacerbadas, la operación del INE debe mantener su matiz técnico, alejado de los vaivenes de la política, y posicionarse como una institución del Estado mexicano que presta un servicio profesional: organizar la elección y desempeñarse como un árbitro discreto,

---

<sup>1</sup> La información se obtuvo de las siguientes direcciones electrónicas: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/> y <http://www.fepade.gob.mx/swb/fepade/Informes>

que fiscaliza y dirige procesos relacionados con la disputa del poder político. La premisa fundamental del presente artículo es que el INE a 30 años de fundado requiere adaptarse a las nuevas condiciones políticas y sociales del país. Para ello se presenta una agenda mínima, que busca una transformación discreta por medio de acciones operativas en la organización de la elección, explorar nuevos campos para fortalecer los derechos políticos electorales de los ciudadanos y resistir a las posibles embestidas que cuestionen su desempeño imparcial. Un país en el que los ciudadanos cuenten con una arraigada cultura democrática, la emisión del voto tiene un matiz de mayor responsabilidad y permite instaurar los cimientos suficientes para mantener un clima de armonía y paz social que debe manifestarse durante los procesos electorales.

## **El INE como árbitro funcional de la organización de la elección**

Un referente fundamental para valorar la relevancia del sistema electoral mexicano está definido en su concepción constitucional. De las múltiples negociaciones y acuerdos realizados por los actores políticos que representaban a los partidos con registro en la década de los noventa para la configuración del sistema electoral mexicano, se decidió que, para darle mayor validez y garantizar su cumplimiento, normativamente tuvieran rango constitucional (Pérez Fernández *et al.*, 2009, tomo 1, pp. 43-54). Adicionalmente se incorporaba un candado para evitar que un partido en el gobierno y con mayoría parlamentaria decidiera modificar las reglas establecidas en su beneficio, generando acciones de regresión democrática. México es el país en el mundo con mayor número de disposiciones constitucionales relacionadas con las elecciones (artículos 2, 5, 9, 34, 35, 36, 41, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 77, 81, 84, 99, 105, 115, 116, 122 y 134). Específicamente, el artículo 41 establece las atribuciones y competencias del INE como órgano constitucional autónomo, cuya función se debe realizar bajo los principios de “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad”. Si bien el INE tiene a su cargo una alta responsabilidad, que es organizar elecciones y garantizar que se cumplan la legalidad y la com-

petencia equitativa, también se le faculta para promover la cultura cívica electoral. Además, es un órgano que permanentemente está en los medios de comunicación como consecuencia de las resoluciones de sus responsabilidades administrativas que inciden en la vida de los partidos políticos.

En innumerables democracias consolidadas, la autoridad electoral tiene un papel secundario casi invisible, algunas de ellas, orgánicamente dependen del Ejecutivo y cuando se celebran elecciones no cuestionan su imparcialidad. Recientemente, en EE.UU. el candidato perdedor en la elección presidencial acusó a sus opositores de fraude, no a la autoridad electoral. En otros países, caracterizados por procesos electorales no competitivos o semicompetitivos (Nohlen, 2004, pp. 15-19), las fuerzas políticas autoritarias, totalitarias o hegemónicas están en complicidad con las autoridades electorales, quienes refrendan su triunfo. En México es diferente, los mismos actores políticos son los que emiten el discurso del fraude, el tema lo llevan a la opinión pública, algunas veces con pruebas objetivas, en otras sin precisar argumentos contundentes. El sistema electoral mexicano integra un catálogo amplio de normas garantistas y existe la posibilidad de que por la vía judicial electoral se resuelva, además, ante el comportamiento irregular, un funcionario electoral puede ser sancionado de manera administrativa y penal.

Las elecciones en México están claramente influidas por prácticas que las tensionan. Las elecciones constituyen la base sustantiva donde se construye el concepto de *democracia liberal* y la manera en que se llevan a cabo está “íntimamente relacionada con el sistema político” (Nohlen, 2004, p. 11). Para evaluar los procesos electorales se debe considerar el comportamiento de los partidos políticos (Sartori, 1985, p. 22). En México reiteramos, existe un fuerte nexo entre lo político y lo electoral, y para algunos autores lo electoral es la dimensión más visible o de mayor protagonismo (Sánchez, 2007, p. 202). La organización de las elecciones desde el año 2000 alcanzó un razonable estado de normalidad o estabilidad, al contar con un sistema de partidos fuerte y un “sistema electoral que garantizaba contiendas legales, libres y equilibradas” (Woldenberg, 2006, pp. 15 y 87). Hay que aceptar que el sistema electoral mexicano no está ajeno de situaciones irregulares durante los procesos electorales, pero también se debe reconocer que todos los partidos recurren a ello, es imposible determinar



su magnitud para afirmar que uno hace más trampa que otro, en el apartado correspondiente a la integridad electoral se darán ejemplos específicos del tema. Para que exista fraude electoral se deben dar principalmente tres supuestos: a) que el resultado electoral sea modificado en las mesas electorales; b) que existan acciones masivas que violenten el voto libre y secreto (clientelismo, condicionamiento de programas sociales y compra del voto); y c) gasto irregular desproporcionado que afecte la equidad electoral. Estas acciones necesariamente deben ser impugnadas por los candidatos perdedores y serán el TEPJF o los tribunales electorales estatales los que emitan una resolución jurídica, que en caso de encontrar hechos que, a su juicio, violentaron la voluntad popular y las normas electorales podrían anular la elección. Una elección anulada implica que careció de pulcritud electoral y que para ello fueron empleadas conductas fraudulentas.

¿Es posible que el INE pueda transitar a un modelo como el que existe en democracias occidentales europeas en donde la institución responsable de organizar la elección es discreta y no se le cuestiona? Ante las condiciones políticas actuales del país, la respuesta es no. Las atribuciones constitucionales y legales del INE lo ubican en un espacio donde su actuación produce fuerte impacto mediático. En la mayoría de los países de Europa se le tiene plena confianza al árbitro electoral, existe una tradición de cultura política de reconocer el resultado de las urnas, los funcionarios electorales que pertenecen al servicio burocrático del Estado no son removibles y están por encima de las presiones e intereses de los partidos políticos.

Michels (1991, p. 79) afirmaba que en el Estado moderno el proceso de tránsito para el fortalecimiento institucional es una labor difícil y complicada, como consecuencia del aumento de responsabilidades; por ello es obligatorio especializarse. En el caso de México, la legitimidad del INE no sólo depende de un desempeño eficiente para organizar las elecciones, pues si algún actor político cuestiona su desempeño, produce que sus grupos sociales afines repliquen el discurso y se pueda generar tensión durante la elección. El cuidado extremo que tiene la autoridad electoral en el padrón, los funcionarios de casilla, la georreferenciación de las mesas electorales, la impresión y distribución de los materiales electorales, la supervisión realizada por los representantes de los partidos en las mesas electorales, la forma del escrutinio

y la transmisión de resultados es un mecanismo muy potente para blindar el resultado de las urnas y asegurar la legalidad de los comicios. Además, no es viable que se cambie el resultado de una elección, pues a los representantes de partido se les da una copia de los resultados en cada una de las mesas electorales, salvo que todos se dejen corromper por un partido determinado. De acuerdo con información del INE, en las elecciones federales de 2018 se registraron 2 465 828 representantes de partido y en 99.89 % de las casillas instaladas se registró presencia de representantes de partido y de candidatos independientes.<sup>2</sup> Los argumentos expuestos son un referente que indica lo blindado que está el sistema electoral y de la imposibilidad material de un fraude masivo con la complicidad de la autoridad electoral.

Mucho ayudaría a la legitimidad del INE que los actores políticos reconocieran y acataran sus fallos y que, en los casos en que mantuvieran su inconformidad, se abstuvieran de dirimir mediáticamente su descontento y se limitaran a procesarlo por la vía institucional prevista dentro de nuestro sistema electoral, a través del TEPJF como instancia jurisdiccional última e inatacable en sus resoluciones. La actividad del árbitro electoral es delicada. Se deben tener mecanismos efectivos para dirimir los conflictos propios de la competencia política, en el marco de la legalidad y la madurez institucional (Corrochano y Díaz Santana, 2001, pp. 134-135). Para ello es fundamental saber reaccionar con mesura, una autoridad electoral no puede subirse al escenario donde se disputan las diferencias políticas, el ring es sólo para los boxeadores que están dispuestos a compartir golpes. Pero tampoco puede dejar pasar por alto los ataques, por ello su respuesta debe limitarse a dar cuentas de su desempeño institucional por medio de informes periódicos y la transparencia de sus actos. Cuando se trate de asuntos específicos debe responder dando cuentas de sus actos, sin generar provocaciones.

No obstante, el profesionalismo que ha respaldado la función electoral en México desde hace varios años —y que le ha merecido reconocimiento internacional—, la organización de comicios no es una labor exenta de pro-

---

<sup>2</sup> En México, todos los partidos tienen derecho a tener representantes en las casillas y a obtener un acta del resultado de la elección. En la práctica, la mayoría de casillas tiene al menos dos representantes de partido. Para información en la materia se puede consultar INE (s. f.). La información sobre el número de acreditados en la elección federal de 2018 se obtuvo en INE (2018a).

blemas, ni para las democracias jóvenes como la mexicana, ni para las más longevas y consolidadas.

En Austria, por ejemplo —país con alta tradición democrática—, en 2016 el Tribunal Constitucional anuló las elecciones presidenciales motivada por errores en el conteo en las casillas y por irregularidades en el voto por correo que pudieron impactar en la diferencia del resultado que fue de 0.5 % (Gavenda y Umit, 2016, pp. 419-424).

En Bolivia en 2019 se anuló la elección presidencial debido a diversas irregularidades, entre ellas: parálisis intencional de la transmisión de resultados; intervención irregular y manipulación en las áreas informáticas de la autoridad electoral; alteración de actas; e ilegalidades diversas en el voto en el extranjero (OEA, 2019, pp. 4-7).

En República Dominicana en febrero de 2020 se celebraron elecciones municipales. A las cuatro horas de iniciar la elección se canceló el proceso debido a que un sinnúmero de máquinas electrónicas de votación no funcionó de manera correcta (Acta 09-2020). Los ejemplos citados son un referente indicativo de las consecuencias que podrían suscitarse derivadas de fallas en la organización del proceso electoral, que en algunos casos puede transitar por una crisis que ponga en riesgo la estabilidad política del Estado.

Para fortalecer la labor del INE es prioritario mantener su autonomía institucional. El INE mantiene niveles de confianza y credibilidad altos por parte de los ciudadanos. En los últimos años en México no se han presentado episodios donde después de una elección salgan a las calles los ciudadanos denunciando fraude o desempeño irregular de la autoridad electoral, como sucedió en Venezuela, Nicaragua, Honduras y, recientemente, Bolivia. En las elecciones presidenciales de México en 2006 existieron fuertes movimientos sociales que cuestionaron la elección como consecuencia del margen estrecho y la intervención irregular de actores privados durante la campaña política, emitiendo propaganda negativa que “pudiera haber afectado de manera importante la imagen de ciertos sectores del electorado sobre un candidato” (Pareja Sánchez, 2008, p. 29). No se comprobó que el INE hubiera cambiado actas o realizado un conteo irregular. Además, la calificación de la elección la realizó el TEPJF.

Un sistema electoral requiere de normas que sean precisas y no dejen espacio a la ambigüedad. No obstante las múltiples leyes y reglamentos electorales, se requiere hacer precisiones legislativas. Es urgente regular las normas sobre la reelección y la revocación de mandato, figuras incorporadas al marco constitucional, pero que carecen de legislación sustantiva.

En lo que respecta a la participación del INE en la organización de las elecciones de las entidades federativas, existieron incidentes que complicaron el desarrollo de las jornadas electorales, como el caso de Coahuila 2017. Lo anterior fue resultado de la reforma electoral de 2014, que en algunos aspectos complicó el proceso de organización de la elección, por ejemplo, la insaculación y la capacitación las realiza el INE, pero formalmente deben responder a la autoridad electoral local. Si los funcionarios de casilla no llegan el día de la elección o no realizan de manera correcta su función, como escrutinio y llenado de urnas, la consecuencia directa es para la autoridad electoral local que mediáticamente fue la responsable por no haber organizado de manera correcta la elección.

En palabras de Santiago (2015, p. 280), la reforma concluyó en un modelo que sobrecarga al INE, quien asumió responsabilidades que deberían corresponder a los institutos electorales locales, lo cual ha propiciado, en algunos casos, diferencias institucionales. A lo anterior, agrega que es necesario favorecer los espacios de colaboración entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLE), en ámbito de trabajo conjunto que respete ambas competencias para la construcción de “una institucionalidad electoral de orden superior”. La legislación actual requiere hacer correcciones y éste es un tema de agenda para la próxima reforma electoral.

El INE debería iniciar un diagnóstico de su relación interinstitucional con las autoridades electorales locales y elaborar una agenda para fortalecer sus competencias, hacer más eficiente un sistema dual, en donde ambas instituciones se beneficien de la colaboración conjunta, donde exista una relación de horizontalidad y respeto a su autonomía. Aunque los consejeros electorales locales sean nombrados por el INE y se tenga la facultad de atracción de un proceso electoral, no es motivo suficiente para que exista una relación de subordinación.

## La integridad electoral

Los procesos electorales son acciones dinámicas que se deben ajustar de manera permanente a las condiciones de competencia política y a la evolución de la sociedad respecto a sus derechos político-electorales. Entendemos como garantía de integridad electoral cuando un Estado desarrolla elecciones cumpliendo con los parámetros de legalidad, participación social responsable, organización eficiente de la elección y confianza en los resultados. El objeto de la integridad electoral es “medir la calidad de la democracia y de las elecciones” evaluando cada una de las etapas del proceso (Nohlen, 2017, p. 563). En el mismo sentido, ACE Electoral Knowledge Network define a la integridad electoral como una “buena elección”, que se materializa en “elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral” (ACE Electoral Knowledge Network, s. f.).

El problema es que existen pocos estudios paramétricos que puedan determinar con variables e indicadores las conductas ilícitas en los procesos electorales. El primero que se realizó en el país fue hecho por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en el año 2000, donde por medio de la Encuesta Nacional sobre la Compra y Coacción del Voto (ENCCV, 2000) determinó que todos los actores políticos recurrían a conductas irregulares y que el fenómeno era menor a lo que socialmente se apreciaba. Aunque 13.3 % afirmó que fue sujeto de algún acto de manipulación del voto, de este porcentaje sólo 21 % de conductas eran irregulares (Aparicio, 2002, pp. 84-97). Otro estudio realizado en 2006 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-México por medio de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP, 2006), determinó que 34 % de la población consideró que no se respetaron los votos de los ciudadanos en las elecciones de ese año, sin embargo, cuando se explora y se pregunta por conductas irregulares, los porcentajes son muy inferiores, por ejemplo, 2.7 % aceptó que lo habían presionado para votar por un partido político (PNUD, 2007, p. 135). Si el

sistema electoral mexicano se construyó con base en la desconfianza de los actores políticos, es porque desde un principio existía la duda razonable de que se cometían irregularidades y se deberían de construir diques efectivos de contención. El resultado que ahora tenemos es una organización eficiente de la elección, un proceso de conteo funcional, bajo condiciones de transparencia, pero que contrasta en la forma como algunos de los actores políticos participan en las elecciones. Si existen impugnaciones y denuncias, éstas son motivadas por violar la ley, romper las condiciones de equidad de la contienda política o como una forma de no reconocer la derrota en una elección. La presentación de denuncias o impugnaciones sin sustento también puede ser una forma de estrategia política para desprestigiar a los rivales, sin importar demeritar el proceso electoral.

La Red Mundial de Integridad Electoral realiza de manera permanente un monitoreo y elabora un *ranking* en la materia. La construcción de variables se agrupa en cuatro segmentos que brevemente explicaremos (Norris y Grömping, 2019, p. 29):

- 1) Acciones previas a la campaña electoral. Incluye una legislación funcional de la parte administrativa y procesal, además de la garantía de pluralidad política, candidaturas independientes, paridad de género e inclusión de minorías y grupos étnicos, y un registro de electores precisos.
- 2) Campaña electoral. Pluralidad y trato equilibrado de los medios de comunicación durante las campañas políticas, uso de redes sociales para impedir fraudes electorales, y equidad en el trato de los generadores de opinión pública respecto a los candidatos. Adicionalmente, se incluye el componente del financiamiento público o privado, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia.
- 3) Día de la elección. Organización efectiva de la elección, facilidad de los electores para votar, acciones para impedir violencia y fraudes electorales e inclusión de procesos de modernización, como el voto postal y el electrónico.
- 4) Acciones posteriores a la elección. Conteo efectivo de votos, aceptación de resultados, sistema funcional para la impugnación de resul-

tados, comportamiento imparcial, legal y eficaz de las autoridades, y estabilidad social y política que se manifiesta cuando no existe violencia, ni manifestaciones masivas de objeción al proceso.

México es un país que, de acuerdo con este índice, ocupa el lugar número 60. El uno es Dinamarca. Y el 167, el último lugar, es Etiopía. México tiene calificaciones altas en lo que respecta a la parte legislativa, de institucionalización de autoridades, de organización electoral y de funcionalidad de la parte jurisdiccional. En donde la calificación está baja es en las condiciones de competencia política, el comportamiento de los actores políticos en las campañas, la ruptura de la equidad electoral y la aceptación de resultados (Norris y Grömping, 2019, pp. 9 y 27).

En México después de las elecciones presidenciales de 2012 se iniciaron los trabajos para dialogar sobre el concepto de *integridad electoral* y en 2014 el INE participó como anfitrión en una reunión internacional que detalló una agenda global del tema (INE *et al.*, 2014, pp. 23-29). Las reformas legislativas de los últimos 13 años tienen como objeto sumar esfuerzos para la equidad de la competencia política, la inclusión de género y de minorías de grupos étnicos, la fiscalización de partidos, la comunicación política y mayor apertura a los instrumentos de participación ciudadana. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos legislativos, no se ha podido resolver el tema del financiamiento irregular, los gastos excesivos de las campañas, la ruptura de la equidad de la competencia política, el uso de recursos públicos para apoyar a candidatos y partidos, y, sobre todo, la forma como se desarrollan innumerables campañas políticas en donde algunos actores de la contienda utilizan la compra y coacción del voto en su operación política (Casar y Ugalde, 2019, pp. 13-24). Las acciones citadas afectan gravemente la integridad electoral. Aunque se hacen cotidianamente esfuerzos contra la ilegalidad por medio de acciones más rígidas de fiscalización, todavía no son suficientes. Por este motivo, en mucho ayudaría para mejorar la calidad de las elecciones tener indicadores en integridad electoral que puedan detectar las causas sociales de la manipulación del voto. Si los electores directamente rechazan las propuestas de compra y coacción del voto, el financiamiento irregular deberá disminuir. Se trabaja en la arista frontal del problema, de-

sarrollando esquemas más rígidos de fiscalización, pero se descuida la parte trasera cuando no se ejecutan acciones preventivas en contra de la afectación de los derechos de los electores.

La compra y coacción del voto es una realidad en México que implica un problema de inicio al desconocerse su incidencia: no se puede determinar hasta dónde modifica los resultados electorales o si aumenta o disminuye de una elección a otra. En el caso de elecciones con márgenes cerrados, las acciones de compra y coacción del voto pueden ser determinantes para ganar ilegalmente la elección. La efectividad de estas estrategias se diluye una vez que se garantiza la secrecía del voto debido a que los operadores políticos no tienen manera de verificar que los electores cumplirán su parte del trato en la intimidad de la casilla (Lawson y Greene, 2014, pp. 61-62). El argumento es parcialmente cierto. Estudios revelan que en México las maquinarias partidistas en algunos casos son sofisticadas y calculan su número de electores por mesa electoral y, si al final existen menos votos a los estimados, proceden a presionar a los votantes comprometidos para que les regresen el dinero. Los hechos indican que, cada vez más y sin distinción ideológica, las maquinarias partidistas conducen estas actividades durante campañas electorales (Pérez Fernández *et al.*, 2018, p. 21).

Asimismo, distintos relatos sugieren que los electores se han familiarizado con la recepción de recompensas al grado de que estos intercambios resultan habituales y, por consiguiente, no representan un perjuicio para los votantes. La evidencia académica indica que los métodos clientelares se han sofisticado y se han ido adaptando a las condiciones de competencia política (Schedler, 2004, pp. 57-60).

En el pasado, líderes políticos locales identificados y fieles a sus partidos políticos mantenían el control de sus localidades interactuando con votantes cara a cara. Ahora las fidelidades partidistas se han agrietado, y el mantener clientelas electorales se ha convertido en parte de un mercado electoral que se ofrece a todos los partidos y se otorga al que puede dar mayores privilegios.

La compra y coacción del voto está tipificada como delito electoral. Lamentablemente, en la mayor parte de los casos, no se percibe como irregular. Es parte de las acciones cotidianas en las campañas electorales y existe una percepción alta de impunidad. Consistente con investigaciones en



otras regiones del mundo, todas ellas tienden a concluir que estas prácticas continúan latentes durante procesos electorales (Nichter, 2018, pp. 17-18), aunque su intensidad sigue siendo una incógnita. En este sentido, aunque la compra y coacción pueden tener diferencias con el clientelismo, ambas figuras son como un fantasma, a primera vista es invisible, pero se supone que está en todos lados (Schrötter, 2010, p. 141).

Un tema prioritario de urgente atención y que es una de las variables relevantes de la integridad electoral es el de la violencia en las elecciones. Desde las elecciones de 2012 la violencia política se ha incrementado. En el proceso electoral de 2021 asesinaron a candidatos, militantes de partidos y hasta funcionarios del INE, se llegó al extremo, como fue público en diversos medios de comunicación, de victimar a candidatos en actos de campaña. Dong (2005) afirma que la diferencia entre una mala y una buena elección es que en las malas elecciones hay muertos. La disputa del poder político por medio de actos violentos fue anterior al Estado moderno y en procesos de crisis política, como se da en una revolución.

México tiene un serio problema, los medios de comunicación constantemente refieren el financiamiento de la política por medio del narcotráfico y la delincuencia organizada, y la violencia que de ello se deriva para obtener control político de localidades. Las noticias que se emiten en los medios de comunicación del financiamiento de grupos criminales en los estados de Guerrero, Sinaloa, Michoacán y Tamaulipas expresan claramente la ausencia de autoridades.

El monitoreo de la violencia política está ausente en las instituciones públicas. El referente que se tiene es de una empresa privada, Etellekt. En su último informe, donde hace un balance final del proceso electoral 2020-2021, afirma que existieron 1066 delitos por agresiones; de éstos, 102 fueron homicidios dolosos de políticos (Etellekt, 2021).

Si bien es cierto que garantizar la paz social y la seguridad pública es responsabilidad directa de los poderes ejecutivos federal y estatales, también es un tema que se debe poner en la agenda pública del organismo electoral para darle respuesta. Al respecto, el INE podría intervenir para tratar de exponer con precisión la gravedad del tema y buscar las alianzas específicas para dar un cauce al mayor problema que tienen las elecciones en México.

Por los diversos temas expuestos, es fundamental establecer un *ranking* de integridad electoral en México que permita establecer parámetros de desempeño y que al mismo tiempo permita ir adaptando una agenda para optimizar los procesos electorales.

## **La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos**

La fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos representa uno de los grandes retos del INE y un tema de agenda prioritario. En los últimos años se diseñaron mecanismos para un mejor desempeño, pero el reto es complejo, sobre todo en la fiscalización de gastos de campaña de candidatos en los ámbitos federal y local, que se realiza en un plazo demasiado corto y con innumerables exigencias fiscales (INE, 2017a).

A la Unidad Técnica de Fiscalización del INE le corresponde dicha encomienda, sin embargo, han existido quejas recurrentes por parte de partidos políticos y candidatos, manifestando que el mecanismo utilizado no es funcional. Para los partidos existen gastos operativos que son difíciles de reportar en los plazos señalados y, en algunos casos, deben invertir recursos financieros y humanos para tener una contabilidad precisa. Adicionalmente, el INE anualmente debe fiscalizar los ingresos y los gastos ordinarios de los partidos políticos y, en caso de encontrar inconsistencias, debe sancionarlos.

La labor de fiscalización para que sea efectiva debe ser transversal, con el objeto de generar puntos de encuentros y sinergias que permitan encontrar las irregularidades electorales. Se requiere de mayor colaboración interinstitucional con el Servicio de Administración Tributaria, la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Inteligencia Financiera. El punto es crear un “sistema de inteligencia financiera, con el objetivo de lograr un dictamen consolidado integral y oportuno de todos los gastos en campañas a nivel nacional” (Oliveros, 2016, p. 110). A veces el trabajo transversal entre diversas instituciones es complicado, cada una de ellas da prioridad a su propia agenda y primero atiende los asuntos de su competencia. La opción sería el desarrollo de productos tecnológicos que permitan compartir infor-

mación de manera rápida, sin afectar la secrecía de los datos personales y el uso adecuado de información.

El INE tiene muchos años desarrollando esquemas de fiscalización bajo un proceso de aproximaciones sucesivas, las herramientas con que cuenta son:

- a) Sistema Integral de Fiscalización 4.0;
- b) Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos;
- c) Registro Nacional de Proveedores;
- d) Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (Simeí); y
- e) formato y almacenamiento de la información de precampaña.

A la fecha, la Unidad de Fiscalización ha desarrollado dictámenes relevantes que fueron la base para imponer multas; sin embargo, la fiscalización todavía no impacta en los candidatos que exceden los gastos de campaña. El artículo 41 constitucional establece como causa de nulidad de la elección exceder en 5 % el límite establecido como gasto, recibir recursos de procedencia ilícita o recursos públicos prohibidos. En México, anular una elección por sobrepasar los gastos de campaña es una tarea pendiente. Existe evidencia de la falta de instrumentos efectivos que puedan detectar el financiamiento y el gasto irregulares de candidatos (Gilas, 2013, p. 132); no obstante, como lo afirman Casar y Ugalde (2019, pp. 13-24), sobrepasan en muchos tantos los límites establecidos en la ley.

Un tema que se debería debatir es si la instancia óptima para fiscalizar la elección debería ser el INE. Son innumerables los casos en los que el INE impone sanciones y los partidos responden que el proceso es infundado y hasta acusan a la institución de falta de profesionalismo e imparcialidad. Esta acción tensa la relación entre autoridad electoral y partidos políticos. La fiscalización tendrá cada día mayor relevancia, en el momento que la sanción sea efectiva, seguramente cambiará la forma como se disputan las campañas electorales. Tener una fiscalización eficiente puede aumentar el nivel de confianza y legitimidad que se tiene de los procesos electorales (Nieto y Ramírez Lemus, 2018) y puede ser un parteaguas que permita modificar la forma tradicional en los excesos de gastos de campaña.

## La modernización a través del uso de tecnologías para las elecciones

Desde hace algunos años, el entonces IFE comenzó a explorar el voto electrónico para su posible adopción en México. En la actualidad, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral retomó la iniciativa con miras a ser implementado en próximos procesos electorales. El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional, 2011, p. 8) establece 14 fortalezas asociadas a la adopción de sistemas de votación electrónica que se pueden sintetizar en: 1) economizar el alto costo asociado con el voto manual; 2) simplificar la organización de una jornada electoral; y 3) agilizar la transmisión de los resultados al término de los comicios. Ahora con el covid-19, el voto electrónico puede ser una opción que disminuya los riesgos de contagio.

Los dos primeros argumentos mencionados se encuentran correlacionados. La papelería electoral supone un alto costo financiero debido a la composición de una lista nominal de 93 millones de electores. Del mismo modo, la logística electoral es, elección tras elección, un reto monumental de reclutamiento, capacitación y despliegue territorial de quienes asumen responsabilidades como funcionarios en las más de 162 000 casillas instaladas en el país. El voto electrónico, no obstante, reduciría significativamente los requerimientos de personal el día de la jornada y racionalizaría los gastos, en 2018 se imprimieron 281 millones de boletas (INE, 2018a, p. 21). La agilización en la transmisión de los resultados constituye la tercera ventaja asociada con la automatización de las elecciones. No sólo se trata de que el voto sea capturado inmediatamente en un sistema, sino también de disminuir los márgenes del error humano, particularmente en contiendas con coaliciones integradas por varios partidos. El cálculo o el cómputo humano para asignar los votos puede ser complicado y, tras varias horas de duración de una jornada, se comienzan a gestar espacios para la equivocación no intencional. En contraste, los sistemas electrónicos realizan dichas operaciones con niveles de celeridad y precisión más robustos.

A pesar de las ventajas vinculadas con el voto electrónico, existe otro debate, menos técnico y más cultural, que explica por qué siguen siendo pocos los países que incursionan en esta modalidad electoral. En las elec-

ciones, en regiones como América Latina, históricamente está latente el tema del fraude electoral.

En México, al sistema electoral se le incorporan de manera permanente candados de seguridad a la credencial de elector, la boleta y a los mecanismos para el conteo, llenado de actas y transmisión de resultados. En otras naciones, con mayores niveles de confianza no contemplan normas especiales para prevenir fraudes electorales. Al existir desconfianza en el proceso, incorporar el voto electrónico debe ser una acción bien implementada.

Dentro de este debate cobra relevancia la discusión sobre el buen funcionamiento de los métodos automatizados. Es decir, ¿hasta dónde puede el sistema electrónico salvaguardar la certeza sobre los votos recibidos, contados y validados? ¿Son igualmente confiables el voto electrónico y el voto manual en términos de seguridad? De incorporarse en México el voto automatizado sería necesario un pacto entre élites para reconocer su funcionamiento, además de incluir mecanismos de auditoría aleatoria de las urnas electrónicas.

A nivel local, en 2003 el estado de Coahuila inició la transición hacia la automatización del sufragio de forma vinculante (no en ejercicios de opinión o pruebas piloto). Le han seguido Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí. En las elecciones locales de 2020 se usaron urnas electrónicas y en 2021 se implementará la votación electrónica por internet para el voto de los mexicanos en el extranjero. Sin embargo, la adopción a nivel federal supone un reto más complejo, tanto por el número de electores involucrados, como por los cargos de elección popular en disputa. En América Latina, Brasil emplea el voto electrónico desde 1996 y Venezuela desde 2004. En otras latitudes, la India, con un padrón electoral 10 veces mayor al nuestro, ha optado por el voto electrónico y lo ha llevado a nuevos horizontes incorporando el método braille para débiles visuales y, más recientemente, una provincia ensayó con el voto a través de internet (no presencial). En Alemania, Holanda e Irlanda dieron pasos hacia atrás en la automatización por problemas con la seguridad de sus sistemas (IDEA, 2011, p. 17).

La discusión pública del voto electrónico no se ha agotado. En México es oportuno recuperar el debate haciendo a un lado argumentos dog-

máticos o ideológicos, y centrarse en la discusión técnica. Es fundamental explorar los avances tecnológicos registrados en años recientes y buscar un diálogo más amplio, que dé cabida a la participación de actores nacionales y a la palabra de organismos internacionales con experiencia en el campo. El objetivo debe ser mejorar la calidad de los comicios y facilitarles a los ciudadanos la forma como se emite su voto. Para la incorporación de la medida es necesario utilizar tecnología de vanguardia y, de ser viable, realizar múltiples pruebas que garanticen su funcionamiento eficaz, evitando que se puedan presentar sucesos como el acontecido en las elecciones de República Dominicana en febrero de 2020, donde se tuvo que cancelar la elección por fallas en el voto automatizado.

## Conclusiones

En algunos países del mundo la legitimidad de los procesos electorales se está cuestionando (Van Reybrouck, 2017, p. 165). México no es la excepción. La historia nos indica que constantemente el sistema electoral se reforma con el fin de responder de manera eficiente a los requerimientos de la democracia representativa por medio de aproximaciones sucesivas.

Es necesario que el mismo INE haga un ejercicio de autoexploración, que reconozca sus debilidades y que desarrolle una agenda a corto y mediano plazo. En lo que respecta a las diferencias existentes con la Presidencia de la República, se debe modificar el esquema, no entrar en controversias y enviar mensajes precisos de que se cumple cabalmente su responsabilidad pública. El INE no puede mantenerse inerte, de ser así, puede correr el riesgo de ver afectada su legitimidad.

La organización de las elecciones en México cumple con plenitud los parámetros internacionales, pero también persisten circunstancias que se tienen que superar, dos ejemplos: la garantía de condiciones de equidad política durante los procesos electorales y algunas formas como se desarrollan campañas electorales que lastiman los derechos de los electores, como el clientelismo político y la compra y coacción del voto.

Los cambios sociales impactan en la forma en la que el ciudadano procesa sus derechos político-electorales, a éstos la autoridad electoral se debe adaptar para mantener su esencia: ser un órgano autónomo, profesional y ciudadano. Además, las recientes elecciones de EE. UU. dieron cuenta de que un candidato perdedor puede poner en duda la legalidad de las elecciones y generar violencia, sin que el tema pusiera en riesgo la estabilidad política, gracias al buen funcionamiento de las instituciones. En México una acción similar podría generar una preocupante inestabilidad política y una crisis de gobernabilidad.

Por primera vez en la historia del INE, el presidente de la República actual lo ha cuestionado en diversas ocasiones y en algunos casos sus diferencias han llegado al Tribunal Electoral (véase ТЕРПФ, 2021), a lo anterior se suman los comentarios de diversos dirigentes políticos del partido en el gobierno. De persistir estas diferencias, la legitimidad de los procesos electorales futuros se podría afectar, por ello su desempeño para la organización de las elecciones debe ser impecable.

El INE debe mantener su nivel de legitimidad social y fortalecer su figura institucional como árbitro electoral. Las premisas de su desempeño son establecidas en la misma Constitución: autonomía, legalidad, profesionalismo, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas. Sus bases estructurales están bien afianzadas por medio de las innumerables leyes, reglamentos y jurisprudencia electorales, que regulan su funcionamiento. Quien legitima el trabajo de una institución es el ciudadano y los actores políticos, mantenerlo debe ser un tema de agenda para su futuro inmediato. El sistema electoral a veces sufre tensiones, motivadas por intereses políticos y económicos (Ahmed, 2013, p. 13), por ello es prioridad mantener los espacios ganados e impulsar reformas que permitan optimizar su función. Ante un ambiente de crispación política y social, como el que se vive en el país en los últimos tiempos, las elecciones deben ser un mecanismo de disputa del poder político dentro de la institucionalidad y el respeto cívico.

El INE es un valor asociado a la democracia representativa del país y así debe seguir manifestándose. Al INE se le ha criticado por su alto costo financiero, “la democracia no tiene precio, pero sí un costo de funcionamiento” (Casas y Zobatto, 2010, p. 48). En 2021 su presupuesto fue de 19 593 millo-

nes de pesos (aproximadamente 979 millones de dólares), cifra que incluye el financiamiento público. Si bien es cierto que tiene uno de los presupuestos más altos del mundo, también se debe considerar que se le adjudicaron múltiples responsabilidades que requieren de recursos para realizarlas de manera correcta. En el orden global no existe una institución electoral que tenga mayores funciones que la mexicana, también es cierto que los recursos públicos cada día son más escasos, por ello será necesario llegar a un término medio, un gasto responsable del INE y evitar que el Poder Legislativo le disminuya drásticamente el presupuesto y afecte su operación. Si es posible disminuir el gasto público del INE, debe ser el Instituto el que desarrolle una estrategia financiera y dar muestras de austeridad, sobre todo buscar bajar los costos del monitoreo de medios de comunicación, padrón electoral y gastos de operación en años no electorales.

Los 30 años del INE deben ser un detonante para definir las directrices que regirán su ejercicio para su cuarta década. Existen dos líneas de ejercicio claras: la primera, mantener la eficiencia en la organización de las elecciones, ése es el gran baluarte del INE; la segunda, construir una agenda amplia que se adapte a los nuevos tiempos sociales, mejore las condiciones de competencia política y construya un dique de contención para evitar que la institución pierda la legitimidad obtenida. Un primer paso podría ser impulsar una agenda para la construcción de valores democráticos, un ciudadano conocedor de sus derechos y consciente de la relevancia de mantener una democracia representativa de calidad tendrá un comportamiento de civilidad durante los procesos electorales y emitirá un voto racional, ambas acciones facilitan la actividad de las autoridades electorales. No es lo mismo organizar una elección con una participación masiva, respetuosa y pacífica, que tener un escenario de constante tensión con la preocupación de que algunas mesas electorales puedan ser violentadas o se impida su instalación. Desarrollar una agenda ambiciosa para fortalecer la cultura política de los mexicanos sería una inversión a mediano plazo, que ayudaría a disminuir las incidencias y denuncias que cotidianamente se presentan durante las elecciones. El INE tiene una Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 que da innumerables propuestas para fortalecer los derechos políticos del ciudadano, que es necesario poner a operar en su integridad. Una de sus bases son los postulados de



Almond y Verba (1963), quienes afirman que la cultura cívica es fundamental para interesar a los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos, los que ven beneficios en las decisiones colectivas y en el reconocimiento que tiene su participación responsable en la calidad de la democracia.

El desempeño de autoridades electorales, partidos políticos y candidatos, y electores se puede medir con variables de integridad electoral. De esta forma se tendrá un parámetro preciso del cumplimiento de metas y de acciones que requieren fortalecerse. Ya existen indicadores internacionales donde están descritas las variables más importantes para desarrollar elecciones de calidad. Para complementar una agenda integral, el INE debe proponer mecanismos para modernizar los procesos electorales utilizando nuevas tecnologías, como el voto electrónico. Al mismo tiempo, debe diseñar instrumentos de contención ante eventualidades, por ejemplo, la pandemia de covid-19 demandará utilizar protocolos de sanidad. Ante un escenario de crisis económica mundial y nacional, el INE debe ser sensible y buscar la forma de ser una institución más austera sin disminuir la calidad de su desempeño institucional. Por último, otro de los retos del INE es ganar espacios en la fiscalización de las finanzas relacionadas con la operación de partidos y la competencia política. Éste seguramente será uno de los temas de alta visibilidad en la agenda de los siguientes años, por su carácter íntimamente relacionado con la equidad política, el apego a la legalidad de los actores políticos y la vacuna que debe tener toda democracia para evitar que el poder político tenga compromisos irregulares con sus financiadores. Los 30 años de historia del INE son determinantes para definir el camino a seguir. El horizonte indica que es necesario fortalecer la democracia representativa del país. La elección de 2021 fue un parteaguas importante para el INE, superó el reto de organizar la elección en tiempo de pandemia, sin embargo, su prueba de fuego nuevamente será la elección presidencial de 2024, no hay mucho tiempo para planear y desarrollar una agenda estratégica que permita blindar al INE contra los argumentos que cuestionan su imparcialidad y profesionalismo.





## Fuentes de consulta

- ACE Electoral Knowledge Network (s. f.). “Integridad electoral”. Recuperado el 8 de enero 2021, de <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei>
- Acta 09-2020. Junta Central Electoral de la República Dominicana. Acta de la sesión administrativa extraordinaria del pleno de la Junta Central Electoral celebrada el 16 de febrero de año dos mil veinte, por la que se resuelve suspender las elecciones municipales y se dispone que se celebrarán nuevas elecciones extraordinarias.
- Ahmed, Amel (2013). *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. USA: Cambridge.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. USA: Princeton University Press.
- Aparicio, Ricardo (2002). “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000”. *Perfiles Latinoamericanos*, (20), 79-99.
- Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México* (2a. ed.). Ciudad de México: Grijalbo.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2010, enero-febrero). “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”. *Nueva Sociedad*, (225) 17-67.
- Corrochano, David y Díaz Santana, Héctor (2001). “Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral y la alternancia del 2000”. *América Latina Hoy*, 29, 133-152.
- Díaz Santana, Héctor (2019, enero-diciembre). “Financiamiento público de partidos en México y su propuesta de reforma”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (15-16) 105-136.
- Dong, Nguyen Huu (2005, 25 de noviembre). Intervención en el Seminario Internacional “Los Nuevos Retos de la Democracia en México”, celebrado en Cocoyoc, Morelos.
- Etellekt (2021), *Séptimo Informe de Violencia Política en México. Proceso electoral 2020-2021*. Ciudad de México.

- Forbes (2021, 29 de abril). “AMLO plantea desaparición del INE y que Poder Judicial absorba temas electorales”. Recuperado el 7 de junio 2021, de <https://www.forbes.com.mx/amlo-plantea-desaparicion-del-ine-y-que-poder-judicial-absorba-temas-electorales/>
- Gavenda, Mario y Umit, Resul (2016). “The 2016 Austrian Presidential Election: A Tale of Three Divides”. *Regional & Federal Studies*, 26 (3), 419-432. DOI: 10.1080/13597566.2016.1206528
- Gilas, Karolina Monika (2013). “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. *Justicia Electoral*, 1 (12) 101-140.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- IDEA Internacional (2011). “Una introducción al voto electrónico. Consideraciones Esenciales”. *Policy Paper*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Instituto Nacional Electoral, NDI, Organización de los Estados Americanos y Global Network of Domestic Election Monitors (2014). *Diálogo para incrementar la integridad electoral. Informe final. Primer encuentro entre organismos de administración electoral, organismos de observación local y organismos de observación internacional*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (s. f.). Acreditación y Presencia de Representantes de Partidos Políticos ante Casillas. Recuperado el 10 de marzo 2021, de [https://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acreditacion\\_y\\_Presenciade\\_Representantes\\_de\\_Partidos\\_Politicos\\_ante\\_casillas/](https://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acreditacion_y_Presenciade_Representantes_de_Partidos_Politicos_ante_casillas/)
- Instituto Nacional Electoral (2017a). Reglamento de Fiscalización. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (2017b). “INE lleva a cabo intercambio y cooperación internacional con 60 países” [en línea]. Recuperado el 16 de junio de 2017, de <https://centralectoral.ine.mx/2017/06/16/ine-lleva-a-cabo-intercambio-y-cooperacion-internacional-con-60-paises>
- Instituto Nacional Electoral (2018a). Numeralia. Proceso Electoral 2017-2018. Recuperado el 24 de noviembre del 2020, de <https://ine.mx/wp->

- content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-sIJE08072018findocx-3.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2018b). “Reporte integrado de los trabajos del Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral 2017-2018” [en línea]. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96885/CGor201805-28-ip-7.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2019). “No todas las credenciales votan” [en línea]. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/Conoce-el-ABC-CPV.pdf>
- Lawson, C. y Greene, K. F. (2014). “Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance”. *Comparative Politics*, 47 (1), 67-77.
- Michels, Robert (1991). *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Nichter, Simeon (2018). *Votes for Survival. Relational Clientelism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nieto, Judith y Ramírez Lemus, Edwin (2018, 3 de diciembre). “Después del 2018, ¿hacia dónde va la fiscalización electoral en México?”. *Nexos*, cobertura especial justicia electoral. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/despues-del-2018-hacia-donde-va-la-fiscalizacion-electoral-en-mexico/>
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3a. ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2014). Conferencia: “Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina”, en Seminario Internacional, Institucionalidad Electoral en América Latina: Dilemas de la Estabilidad y la Adaptación. Tabasco, México, 29 de agosto. Recuperado el 27 de febrero de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=U3oqD7sIUDM>
- Nohlen, Dieter (2017). “Integridad electoral”, *Diccionario electoral* (tomo 1, 3a. ed., pp. 563-572.). Costa Rica / Ciudad de México: Instituto Inter-

- mericano de Derechos Humanos-CAPEL / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Norris, Pippa y Grömping, Max (2019). *Electoral Integrity Worldwide. The Electoral Integrity Project*. Sydney: University of Sydney.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oliveros Ruiz, José (2016). “La fiscalización en las elecciones 2015: balance y reflexiones para una fiscalización integral”. *Letras Jurídicas*, (34) 117-126.
- Organización de los Estados Americanos (2019). Análisis de integridad electoral. Elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, DECO. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de [http://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)
- Pareja Sánchez, Norma (2008). “La comunicación política y las elecciones de 2006. La teoría de la comunicación y el dictamen de validez de la elección presidencial”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50 (202), 13-32. doi: <https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.202.42597>
- Pérez Fernández del Castillo, Germán; Puga, Arnulfo; y Díaz Santana, Héctor (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México (1977-2007). Documentos básicos para entender el cambio político* [tres tomos]. Ciudad de México: Porrúa.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán; Corrochano, David; y Nieto, Octael (2018). Estudio Nacional de Compra y Coacción del Voto 2018. Ciudad de México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales / Procuraduría General de la República. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de [http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/Resource/151/Estudio\\_Delitos\\_Electorales\\_2018.pdf](http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/Resource/151/Estudio_Delitos_Electorales_2018.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México (2007). Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP). Ciudad de México: Autor.

- Sánchez, Juan Martín (2007). “Lo que el brillo electoral oculta: la representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual”. En Fernando Castaños y otros (coords.). *El Estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos* (pp. 201-237). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Santiago, Javier (2015). “Consecuencias de la reforma político-electoral, 2013-2014”. En Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadená (coords.), *El nuevo Sistema Político Electoral mexicano en 2015* (pp. 279-291). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sartori, Giovanni (1985). “La influencia de los sistemas electorales”. *Revista de Estudios Públicos*, (17), 5-36.
- Schedler, Andreas (2004). “El voto es nuestro: cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral”. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (1), 57-97.
- Schröter, Barbara (2010). “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”. *Revista Mexicana de Sociología*, 1 (72), 141-175.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). “El Consejo General del INE debe definir medidas cautelares a conferencias matutinas de AMLO: TEPJF”. Recuperado el 1 de marzo de 2021, de <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4046/0>
- Van Reybrouck, David (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Ciudad de México: Taurus.
- Woldenberg, José (2006). *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ciudad de México: Cal y Arena.

