

El Proceso Electoral Federal en México 2014-2015



Prólogo

Tal vez el concepto que mejor podría describir el desafío que enfrentó el Instituto Nacional Electoral en la organización del Proceso Electoral Federal 2014-2015, es el de complejidad. Esos comicios no sólo fueron la primera prueba del recién creado sistema nacional de elecciones, que modificó la estructura de la administración electoral de nuestro país e incrementó los vasos comunicantes entre los comicios locales y los federales, sino que fue el proceso democrático más grande de nuestra democracia por el número de elecciones concurrentes con la federal, fue el más desafiante institucionalmente ante las decisiones que se tuvieron que tomar para instrumentar la reforma electoral de 2014 y fue el primero que tuvo que transcurrir en un contexto adverso a la recreación democrática, en el que incluso algunos grupos sociales llegaron a plantearse boicotear la organización de las elecciones.

El objetivo de la reforma constitucional y legal de 2014 fue estandarizar la forma en que se organiza la competencia electoral para garantizar los mismos niveles de imparcialidad y equidad en los comicios federales y locales. Para ello, el constituyente permanente transformó el sistema electoral federal, convirtió al INE en autoridad nacional con facultades de rectoría en el nuevo sistema, otorgó al INE la facultad para nombrar y remover a las autoridades de los institutos electorales locales, ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), y diseñó un régimen entrecruzado de atribuciones con la finalidad de igualar las capacidades técnicas de las Autoridades Electorales Locales y contribuir a la equidad e imparcialidad de las contiendas.

La reforma es consecuencia, en pocas palabras, de un consenso para reorientar las instituciones del sistema electoral mexicano para favorecer que la competencia por el poder político sea más equitativa en todos los ámbitos geoelectorales del territorio nacional (entidades, distritos, ayuntamientos).

La primera prueba del nuevo modelo de la democracia mexicana fue justamente el Proceso Electoral Federal 2014-2015 que significó organizar la elección más compleja que haya vivido nuestro país en todo el periodo de la transición. Para comprender esta complejidad, es conveniente interpretar las elecciones de 2015 a través de tres dimensiones: una cuantitativa, otra normativa derivada del nuevo mo-

delo electoral, y la tercera que fue determinada por el contexto en el cual se organizaron los comicios de la primera prueba del sistema nacional de elecciones.

En cuanto a la dimensión cuantitativa de la complejidad, es necesario considerar que tuvimos el listado nominal más grande de la historia, el cual llegó a 83.5 millones de potenciales electores. Este número de electores potenciales detonó en cascada una serie de indicadores que determinaron las inéditas dimensiones de la elección de 2015: el número de casillas instaladas de 148,648 (casi 6 mil más que en 2012), la cantidad de ciudadanos insaculados que por mandato de ley se amplió del 10 al 13% del Padrón Electoral (incremento de 30%), cambio legislativo que implicó pasar de casi 8 millones de visitas a los domicilios de los ciudadanos insaculados en 2012, a cerca de 11 millones de hogares visitados en 2015.

Otro aspecto relevante para entender esta complejidad es el número de elecciones concurrentes, 16 (sin incluir a Chiapas), ya que en virtud de que la ley estableció que el INE sería el responsable de instalar las casillas cuando se realizaran elecciones concurrentes, utilizando el modelo de casilla única, el número de funcionarios requeridos para operar las casillas ascendió a 1.21 millones, frente a los 900 mil que se requirieron en 2012. Esta situación supuso, por una parte, un conjunto de complejidades operativas que tuvieron que resolverse mediante un esquema de coordinación logística con los órganos electorales locales que denominamos “acompañamiento de frontera”, con la finalidad de precisar los límites y alcances de la colaboración entre una y otra autoridad electoral.

En segundo lugar, la complejidad de la elección también derivó de las nuevas atribuciones que la reforma electoral de 2014 otorgó al INE,

ya que “heredó” del otrora IFE la totalidad de las atribuciones que aquél detentaba, con la única excepción de la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores. Además, las exigencias del nuevo modelo democrático se tradujeron en más de 74 nuevas atribuciones para la naciente autoridad nacional. Por ejemplo, entre las atribuciones que se tuvieron que instrumentar por parte del INE, en paralelo a la preparación del Proceso Electoral Federal 2014-2015, están: designar a los consejeros que integrarían los órganos de decisión de los OPL; la emisión de lineamientos y criterios para la celebración de encuestas electorales, conteos rápidos y PREP; las atribuciones especiales que permiten asumir o delegar total o parcialmente las funciones de organización de las elecciones locales; la instalación de casillas únicas en elecciones locales concurrentes; la fiscalización de todas las precampañas y campañas del país, y como desde 2007-2008 se hace, la administración única de los tiempos del Estado en la Radio y la Televisión para efectos electorales, entre otras.

En tercer lugar, el contexto social en que se desarrolló la primera elección del sistema nacional de elecciones estuvo marcado por una crisis social en diferentes regiones del país, y por la profundización de los graves problemas de desigualdad, pobreza y marginación que desde hace décadas se viven en nuestra nación. Estos problemas estructurales, que afectan la percepción de los mexicanos sobre las instituciones y la democracia, son transversales a la vida pública y naturalmente a la organización electoral en México, se han agravado con los aspectos coyunturales de inseguridad que se padecen en algunas zonas de México y con la conflictividad social de otras regiones en las cuales, por primera vez en el México moderno, grupos sociales organizados de diverso tipo amenazaron con boicotear el desarrollo del proceso electoral, si las autoridades no satisfacían diversas demandas especí-

ficas, de las cuales, por cierto, ninguna se vinculaba con temas electorales.

Afortunadamente, el diseño institucional de la democracia mexicana que desde la época del IFE involucra a amplios sectores de ciudadanos de cada región y en todas las entidades, ha favorecido una enorme capacidad de adecuación de las tareas logísticas a las distintas circunstancias y coyunturas que surgen en cada proceso electoral; mismas que han contribuido a sortear con éxito todos los desafíos. Este diseño institucional genera una enorme capacidad de adecuación en distintas circunstancias y coyunturas, y ha permitido librar con éxito los desafíos de cada región, incluidos los derivados de la inseguridad. Además, debe reconocerse que la criminalidad nunca ha tenido como propósito boicotear las elecciones, ni impedir la operación electoral. Dicho en otras palabras, la inseguridad no fue y no ha sido un obstáculo insalvable para el Instituto Nacional Electoral.

Es por esta complejidad implícita en la organización del Proceso Electoral Federal 2014-2015 que es particularmente relevante la recopilación de los procedimientos, tareas y aspectos normativos incluidos en la Memoria institucional de esta primera experiencia del sistema nacional de elecciones.

Con esta Memoria el Instituto Nacional Electoral da cuenta, tal y como lo hizo el extinto IFE al término de cada proceso electoral, de cómo funcionó el nuevo modelo electoral en la organización de las elecciones legislativas federales de 2015 y de la colaboración efectuada para la organización de las elecciones de 16 entidades.

Algunos resultados de este proceso electoral ayudan a ilustrar el sensible impacto que tuvo en la vida democrática la reforma de 2014 y la nueva estructura de organización electoral de nuestro país: en primer término la votación que en

2015 ascendió al 47.7%, y representó el mayor porcentaje de votantes de las últimas tres elecciones legislativas (en el 2003 tuvimos 41.68%; en 2009, 44.61% y en esta ocasión se tuvo el 47.72%); el porcentaje de votos nulos que disminuyó respecto de las tres últimas contiendas federales (5.4% en 2009; a 4.9% en 2012 y 4.7% en 2015); la alternancia que se experimentó en uno de cada tres distritos federales y en cinco de nueve gubernaturas, y el fortalecimiento del pluralismo, ya que ningún partido obtuvo el 30% de la votación y 8 de 10 partidos contendientes superaron el umbral del 3% que marca la ley.

Naturalmente corresponde al lector, a los ciudadanos, a los partidos y legisladores hacer su propia evaluación sobre el impacto del naciente sistema nacional de elecciones en la calidad de la democracia mexicana. Para esta autoridad electoral, más allá de futuras reflexiones, los resultados cuantitativos y operativos del Proceso Electoral Federal 2014-2015 son satisfactorios en la medida que se celebraron elecciones en todos los distritos, los comicios transcurrieron en calma, los ciudadanos se comprometieron con su elección, las y los electores votaron masivamente y la renovación de los poderes públicos se llevó a cabo de manera pacífica, con legalidad, equidad e imparcialidad por parte del INE y los OPL, conforme a los términos mandados constitucionalmente para el funcionamiento de nuestro sistema electoral.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello
*Consejero Presidente del
Instituto Nacional Electoral*