

Irma Méndez • Ferrán Martínez • Nicolás Loza

EDITORES

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

México
en perspectiva
global



Irma Méndez • Ferrán Martínez • Nicolás Loza

EDITORES

INT **E** GRIDAD ELECTORAL

México
en perspectiva
global



FLACSO
MÉXICO

Debate renovado

Integridad electoral

México en perspectiva global

Irma Méndez
Ferrán Martínez
Nicolás Loza
(Editores)



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción

Irma Méndez, Ferrán Martínez i Coma, Nicolás Loza

Primera parte. Integridad electoral en el mundo

1. ¿Qué es la integridad electoral?

Ferrán Martínez i Coma

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

Thomas Wynter, Pippa Norris, Sarah Cameron

Segunda parte. Integridad electoral subnacional en el mundo

3. Rusia: finanzas electorales en una federación autoritaria

Margarita Zavadskaya

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

Zaad Mahmood

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

Nicolás Loza Otero

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
Irma Méndez
7. Integridad electoral, financiamiento y fiscalización:
políticas públicas y casos relevantes de la Sala Superior
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación
Reyes Rodríguez Mondragón
8. El financiamiento de los partidos políticos en México
Arturo Sánchez Gutiérrez
9. Integridad electoral en la construcción de los resultados
electorales
Gustavo López Montiel

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

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

Conclusiones

Irma Méndez, Ferrán Martínez i Coma, Nicolás Loza

Notas

Créditos

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 Flacso 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 interacción basada en intereses afines nos permitió plantearnos la producción de una obra que diera cuenta del estado de la integridad electoral subnacional, particularmente en México, pero también en Estados Unidos, Rusia y la India, de cara a la integridad electoral en el mundo.

El presente libro es producto entonces de un largo trabajo de intercambio académico fundamentado en información y datos originales, lo cual se examinó con un enfoque compartido y conforme a una estrategia común

acordada. Especialistas de México y el mundo, entre ellos Pippa Norris, participan de un estudio que contribuye a entender la dinámica electoral, en unidades subnacionales de países federales y en los países mismos. Esta obra reúne el conocimiento de la integridad electoral subnacional en México, Rusia y la India, examina aspectos problemáticos —financiamiento de campañas y aceptación de resultados— y lo hace a partir del conocimiento acumulado en cada país, por lo que no solo brinda conocimiento empírico sino explicaciones que serán de interés para especialistas y actores en la esfera política y electoral.

Así pues, entre las aportaciones a los estudios electorales de este volumen destacan las siguientes: *a)* pone a la disposición del público de habla hispana las nociones básicas de la perspectiva de integridad electoral y avanza en su aplicación a elecciones nacionales y subnacionales en varios países; *b)* examina las etapas del ciclo electoral y no solo su nivel más agregado, lo que permite un análisis más profundo de las problemáticas que se enfrentan en materia de integridad, sobre todo en cuanto al financiamiento de campañas; *c)* proporciona una perspectiva comparada que permite comprender que hay retos internacionales compartidos en términos de malas prácticas electorales, desdibujando con ello la idea de la singularidad de los países, destacadamente del caso mexicano; *d)* muestra el potencial de los datos que emanan de la encuesta PEI diseñada por Pippa Norris y aplicada a elecciones nacionales y en algunas subnacionales, de manera destacada en México. Esta encuesta recoge la valoración de los expertos de cada país, y de los estados para las elecciones subnacionales, sobre diversos aspectos clave de cada etapa del ciclo electoral. Sin embargo, vale la pena reconocer que, por la naturaleza del instrumento que se utiliza —la encuesta a expertos—, no es posible capturar

en su totalidad la complejidad del proceso electoral, y en específico la dinámica y los actores involucrados en las malas prácticas electorales.

El libro está estructurado en cuatro grandes partes, cada una con un número distinto de capítulos, más esta introducción y las conclusiones. La lógica general en la organización de las partes ha sido ir de las definiciones generales y el mundo a la comparación de elecciones subnacionales en tres países para concluir con México y el estudio de sus elecciones federales y locales.

La primera parte entonces brinda definiciones básicas y un panorama general de los retos de las elecciones democráticas en el mundo y en América Latina a través de los problemas del registro de electores. El enfoque de integridad lo expone uno de los investigadores que más involucrado ha estado con el mismo, coautor de esta introducción y editor de la obra, él explica por qué es importante el concepto de integridad, cuáles son las ventajas del PEI y cuáles son algunos de los factores que más afectan la integridad electoral.

En el segundo capítulo, Thomas Wynter, Pippa Norris y Sarah Cameron se ocupan de los problemas del registro de votantes: esta etapa del ciclo electoral es crítica para garantizar la integridad de una elección. A partir del estudio de los distintos procesos de registro de votantes en el continente americano, los autores muestran la complejidad de esta fase: en una elección íntegra se debe garantizar la inclusión de todos aquellos que tienen derecho al voto, pero a la vez se deben impedir las duplicidades o abusos. Los autores centran su atención en los casos de Brasil, Chile, Honduras y Estados Unidos, preguntándose por qué el paso de un sistema de voto obligatorio a uno voluntario puede resultar tan complejo, y mostrando los riesgos que surgen cuando las reglas

electorales se politizan. Este esfuerzo comparativo permite identificar buenas prácticas, como la presencia de organizaciones internacionales o el uso de nuevas tecnologías, y constituye un sólido ejemplo del potencial del enfoque de integridad lo mismo para realizar estudios comparados que permitan entender mejor las características de cada país, que para centrarse en determinadas fases del ciclo electoral.

En la segunda parte se comparan y analizan distintos modelos institucionales para elevar la calidad de las elecciones locales, así como las buenas y malas prácticas electorales en tres países federales: India, Rusia y México. Reiteramos que la inclusión de estos y no otros países obedece a que en ellos se ha aplicado la encuesta PEI para elecciones subnacionales. El capítulo tercero, de Margarita A. Zavadskaya, explica las malas prácticas electorales en el financiamiento de campañas en un régimen federal no democrático como el ruso. La autora prueba los efectos de la movilización política, de la “maldición de los recursos” y del federalismo étnico, y encuentra que no son suficientes para explicar las variaciones en la integridad del financiamiento de campañas y, aunque observa que también influyen otros indicadores como el número de empresas estatales y la confianza de los expertos en el gobierno, Zavadskaya concluye que aún falta identificar las causas más poderosas relacionadas con la integridad en el financiamiento de campañas. En el capítulo cuarto, Zaad Mahmood utiliza la base de datos del PEI subnacional de la India. El autor identifica problemas en materias de registro de votantes, acceso a medios y financiamiento de campañas, debidos estos últimos a las asimetrías en financiamiento y al uso de dinero ilícito. Mahmood señala las paradojas que generaría reformar las reglas de financiamiento: limitar gasto puede derivar en ocultar

recursos; regular el nexo negocios-política puede favorecer el clientelismo y la procuración de rentas. Esta parte del libro finaliza con el capítulo quinto de Nicolás Loza, donde el autor describe la integridad de las elecciones locales en México en el periodo 2015-2017 considerando variaciones en el tipo de elección, el partido gobernante, si la contienda produjo alternancia, los márgenes de victoria, el desarrollo humano, y la calidad de la democracia. En su texto, Loza distingue las fases del ciclo electoral en las que el administrador preponderante es la autoridad federal de aquellas donde lo es la autoridad electoral local, y encuentra que las etapas mejor evaluadas son las administradas por esta última. Sin embargo, el autor advierte que esta diferencia no debe de interpretarse causalmente, pues el control administrativo sobre las etapas peor evaluadas fue asignado a las autoridades federales precisamente por su condición controversial. Loza finalmente analiza las etapas más expuestas a ser influidas por el crimen organizado.

La tercera parte profundiza en la integridad electoral, de modo relevante en las fases de financiamiento de campañas y resultados electorales en México. En el capítulo inicial, a cargo de Irma Méndez, se argumenta que, pese a las sucesivas reformas electorales a nivel federal y local, y los cambios en el sistema de partidos, los déficits de integridad persisten en el financiamiento de partidos y campañas, y en resultados electorales, a pesar de los avances en el acceso a recursos públicos y en la resolución de conflictos por vías legales. Los principales datos utilizados provienen del PEI subnacional en México, 2015-2017.

El siguiente capítulo, escrito por Reyes Rodríguez Mondragón, indaga la relación entre integridad electoral, financiamiento y fiscalización. El texto pretende ser una

hoja de ruta para articular la política pública en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. A partir de las discusiones en estas materias originadas en el TEPJF, el autor identifica cómo las decisiones de la Sala Superior del Tribunal modulan los alcances de la función fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral (INE). Rodríguez concluye que se necesita identificar qué conductas deben ser sancionadas, así como los mecanismos y los sujetos responsables de hacerlo, pues conviene reforzar las capacidades institucionales para monitorear el uso de recursos haciendo del riesgo de sanción una amenaza creíble, pues solo así se inhibirán las malas prácticas.

Arturo Sánchez Gutiérrez traza en el capítulo octavo las distintas etapas del financiamiento de los partidos políticos en México. El autor presta especial atención a la reforma de 1996, pues representó un parteaguas en materia de financiamiento ya que, por un lado, elevó la cantidad de recursos destinada a los partidos y, por el otro, estableció reglas orientadas a garantizar su reparto equitativo. Este proceso de cambios ha estado ligado al desarrollo de la pluralidad política en el país. Sánchez Gutiérrez aborda el debate del financiamiento público de los partidos y se expresa a favor de mantenerlo, pues lo considera como una condición de la competencia democrática aunque él insiste en la importancia de transparentar el uso de los recursos, ejerciéndolos en esquemas de racionalidad y austeridad. Sánchez Gutiérrez concluye proponiendo dos objetivos complementarios: que los partidos replanteen su papel como intermediarios entre la sociedad y el Estado; y que el financiamiento descansa, al menos en parte, en las contribuciones de los afiliados a cada partido.

La contribución de Gustavo López Montiel gira en torno a la integridad de los resultados electorales. De acuerdo al

autor, como en estos influyen procesos donde los actores interesados utilizan diferentes estrategias es necesario ponderar el peso de cada proceso. Así, López Montiel señala que es importante tener en cuenta los desafíos que rebasan las fronteras electorales, por ejemplo, cuando un actor desconoce los resultados electorales, lo que podría ser producto de incentivos que trascienden la dimensión electoral y que obligan a que el diseño institucional considere lo procedimental y estos otros incentivos.

La cuarta parte se distancia del enfoque *estricto* de integridad, mas no de los problemas de calidad de las elecciones, entendidas estas como procesos de múltiples etapas y niveles, lo que al final permite al lector conectar entre la experiencia de observación electoral por parte de organismos internacionales, la atención focalizada de la relación crimen-elecciones y la integridad electoral. El capítulo diez de Brenda Santamaría analiza el tema de las misiones de observación electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su papel en el fortalecimiento de la integridad electoral. Atendiendo la evolución de las MOE, la autora muestra cómo se han sofisticado y se han visto obligadas a adaptarse a los rasgos propios de cada país. Esta parte del libro cierra con el capítulo de Catalina Uribe Burcher, quien se ocupa de la infiltración criminal en el sistema político. La autora se interesa en especial por el nivel local, pues dada la fragilidad de las instituciones estatales en este ámbito, es ahí donde el crimen organizado logra en mayor medida sus objetivos. Uribe destaca que la manipulación de las normas sobre el financiamiento de la política es una de las estrategias que el crimen utiliza para infiltrar el sistema político y las elecciones, y recomienda distintas medidas que podrían aplicarse para acotar la influencia de los grupos criminales.

Finalmente, en un texto breve se ofrecen unas conclusiones en materia de integridad, malas prácticas en financiamiento y emisión de resultados.

Referencias

Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Ginebra: IDEA/Kofi Annan Foundation.

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.

Primera parte
Integridad electoral en el mundo

1. ¿Qué es la integridad electoral?

Ferrán Martínez i Coma

Votar es un acto más complejo de lo que parece a primera vista. Votar conlleva desafíos logísticos y políticos. Entre los primeros está todo lo relacionado con la mera organización de la elección: desde la contratación de la empresa que imprimirá las boletas, hasta asegurar que el centro de votación se abre el día específico en el momento adecuado, o la coordinación de todas las fuerzas de seguridad relevantes. Los desafíos políticos no son menos importantes: garantizar que la votación sea un acto libre para controlar que las fronteras de las circunscripciones electorales no cambien de un día para otro (es decir, la *gerrymandering*); y monitorear que los medios públicos están balanceados en su cobertura para asegurar que ningún partido o candidato compita con recursos inapropiados y un largo etcétera.

Los desafíos logísticos son conceptualmente diferentes de los políticos, aunque la línea divisoria entre ellos puede no ser siempre clara. En las elecciones nacionales de Australia de 2016 hubo más de siete mil colegios electorales. Es posible que algunos de ellos no funcionaran con total normalidad. Estadísticamente hablando, si tan solo 0.01 de las casillas de votación no funcionaran adecuadamente, eso se traduciría en setenta lugares que sufrirían alguna alteración de los planes iniciales. En

democracias establecidas, esto no suele ser un problema. Sin embargo, si de repente, en un país donde las mesas electorales de un distrito en particular no se abren en un área que tradicionalmente apoya a la oposición, es muy probable que nos enfrentemos a un problema que es más político que logístico.

Incluso las grandes disparidades en el número de colegios electorales pueden ser un asunto polémico. Así sucedió en las recientes elecciones en Kenia. La Comisión Electoral tuvo que explicar la fórmula utilizada para distribuir los colegios electorales. Algunas de sus decisiones despertaron sospechas. Por ejemplo, la circunscripción de Maara con 68 729 votantes asignó 182 centros de votación, mientras que la de Jomvu con 69 307 votantes dispuso de 109, una diferencia significativa.

Un ejemplo menos extremo que ilustra la línea fina que divide lo político y lo logístico: ¿qué hacer con las filas para ir a votar? Piense en las elecciones de 2015 en España: hubo 2365 mesas menos que en 2011. Sin embargo, el censo había aumentado en más de 341 000 votantes. La ley también es muy clara tanto con la apertura como con el horario de cierre de la cabina de votación. ¿Qué se debe hacer con las personas que llegan a las 19:58 a la escuela y se ponen en fila? ¿Pueden votar? Aunque hay leyes que consideran estos asuntos, en algunos países no está claro en absoluto. En Florida, durante las elecciones de 2012, el tiempo promedio de espera para votar fue de 45 minutos (en algunos casos, ¡más de tres horas!), lo que llevó al presidente Obama a crear una Comisión Presidencial.

Esto es importante porque votar está de moda. Se lleva. Es algo habitual. Se vota en democracias. Se vota en no democracias. Un vistazo al mundo nos indica que los países en los que no se vota son pocos y excepcionales, siendo China —aunque se celebran contiendas locales— y varios

estados del golfo Pérsico (Arabia Saudí, Qatar, Emiratos...) las irregularidades más obvias.

De lo anterior se desprende que las elecciones no son una característica exclusiva de las democracias. Y aunque haya diferencias obvias entre democracias y dictaduras, el proceso electoral en ambos tipos de régimen se puede realizar de acuerdo con criterios internacionales establecidos. De esto también se desprende que estas dos formas de gobierno son distintas y diferenciables.

Cuando se vota hay muchos elementos que debemos considerar: desde el registro de los votantes y candidatos o partidos, y el sistema de conteo, hasta la regulación de los medios de comunicación o el asunto recién mencionado de las fronteras electorales. Si nos fijamos, y dado que hay muchos aspectos de la votación que están relacionados con las acciones humanas, es sorprendente que en general las elecciones vayan bien.

Hay dos tipos de razones ideales por las que las elecciones pueden no ir bien. La primera es burocrático-administrativa: el organismo encargado de organizar la contienda electoral carece de personal cualificado, de recursos materiales, tiempo, etc. para llevar a buen puerto su tarea. La segunda es que los actores implicados, normalmente el gobierno, manipule el marco legal, la decisión de voto y/o la administración electoral. Las dos razones pueden ir de la mano, y, en ocasiones observamos que, por ejemplo, la entidad encargada de administrar la elección no dispone de los recursos suficientes, porque el gobierno no se los concede; o el máximo representante de dicho organismo o tribunal es nombrado por (y depende del) gobierno.

En cualesquiera de los dos casos (o en su combinación), cuando las elecciones no van bien decimos que la integridad de la elección se ha visto comprometida. Aun a

riesgo de parecer evidente, no está de más comentar, aunque sea brevemente, las razones por las que abordar este asunto es importante. En primer lugar, aunque las dictaduras también celebren elecciones, no hay democracia sin elecciones. Y aunque para muchos la democracia implica algunos otros aspectos que van más allá de las elecciones “libres y justas”, sin estas condiciones no hay sociedad que se pueda considerar democrática. En segundo, sin integridad electoral se merma la calidad objetiva de los representantes, puesto que los elegidos se inclinarán más a seguir sus propias agendas que los intereses de sus representados. En tercer lugar, se reduce la calidad de la democracia, puesto que a ojos de los representados se debilita la legitimidad del sistema y entonces participan menos (Birch, 2010). En cuarto, se es más proclive a caer en otras formas de corrupción. En breve: si el proceso electoral está viciado, es difícil pensar que otras facetas del Estado no lo están. Quinto, como bien se ha demostrado en estudios cuantitativos económicos y politológicos, las instituciones corruptas conducen a un peor desempeño económico y a una peor calidad de la democracia. En sexto lugar, y en relación con lo anterior, como bien explican Norris, Frank y Martinez i Coma (2015), cuando una elección tiene baja integridad es más probable que acabe desestabilizando al Estado y en acciones violentas.

Como se ve, la integridad electoral es un fenómeno complejo. Esta parte del capítulo, por tanto, tiene por objeto dar una visión general del concepto de *integridad electoral*, definiéndolo e introduciendo el ciclo electoral que nos servirá para presentar sus componentes y las implicaciones de la definición mencionada. En la parte que sigue se abordan las posibles mediciones, además de explicar la propuesta del Electoral Integrity Project (EIP).

Posteriormente se exponen brevemente los factores que llevan a que una elección pueda considerarse como íntegra. Por último, se ofrecen algunas conclusiones.

Integridad electoral. Concepto

Siguiendo el trabajo de Van Ham (2014), la literatura académica ha acuñado un concepto de integridad electoral más bien en términos negativos (lo que no es, es decir, manipulación electoral sistemática) que positivos (lo que es o debería ser). Por ejemplo, Birch (2011) utiliza la noción *electoral malpractice* —que se puede traducir como *procedimiento electoral abusivo*— que incluye la manipulación del marco legal establecido, la administración electoral y las opciones de voto disponibles. Por su parte, Schedler (2002) ha popularizado la idea del *menú de manipulación* electoral, que se encuentra a disposición del que gobierna.¹ En años más recientes, los académicos han generado una importante cantidad de trabajos describiendo cómo los gobernantes violan la integridad electoral mediante combinaciones de los elementos disponibles de dicho menú.

Otros enfoques optan por términos positivos. De estos el más conocido es el que retoma la noción de *elecciones libres y justas* las cuales, como se entiende, son una aproximación —un atajo informativo, si se prefiere— a los estándares internacionales como los adoptados por el Consejo Interparlamentario en París el 26 de marzo de 1994 cuando en su punto primero se afirma que: “En cualquier estado, la autoridad del gobierno solo puede derivar de la voluntad de los ciudadanos expresada en elecciones genuinas, libres y justas que se celebran en intervalos regulares y mediante sufragio universal, secreto

e igual”.² La idea de que la elección debe ser “libre y justa”, como bien nos cuentan Elklit y Svensson, la han utilizado los “representantes de Naciones Unidas, periodistas, políticos y politólogos por igual” (1997, p. 32). Es más, durante muchos años el término *elecciones libres y justas* era —y puede que para la mayor parte de la población lo siga siendo— el resumen para aceptar que una elección ha sido o no íntegra. En cualquier caso, la noción “libres y justas” tiene diferentes significados —si se quiere, de matiz— para distintos autores. Por ejemplo, los mencionados Elklit y Svensson definen “libres” como lo contrario a la coerción y vinculan que las elecciones sean “justas” a que sean imparciales. En cambio, en un estudio más reciente, Bishop y Hoeffler (2014) tienen un enfoque más temporal cuando distinguen entre “libertad” —entendida como las reglas y el proceso que llevan a la elección— y “justicia” que sería un resultado del día de la elección.

La definición que utilizamos aquí es la de Pippa Norris, quien entiende *integridad electoral* como el conjunto de principios y prácticas relativo a las elecciones que se acuerdan bajo el paraguas de convenios internacionales y normas globales, y que siguen estándares universales sobre elecciones que se aplican a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral. Este ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados (Norris, 2014).

Esta es una definición positiva y general en la que tanto los principios apuntados por el Consejo Interparlamentario como los conceptos de contiendas “libres y justas” —con independencia de la preferencia que se tenga de los significados— tienen cabida. De la definición destacan varios elementos que merecen desarrollarse con cierta amplitud. En específico, en los próximos párrafos se

abordan las normas globales y universales aplicadas durante todo el ciclo electoral.

Lo primero que cabe destacar es el papel fundamental que juegan las normas globales en la definición de integridad electoral. Si las elecciones respetan las convenciones, los tratados y las normas electorales internacionales, entonces son legítimas. El artículo 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es la base de dichas normas globales que legitiman el apoyo internacional a las elecciones y la asistencia electoral. El artículo 25 del Pacto Internacional de las Naciones Unidas para los Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) de 1966 explica los acuerdos sobre las normas globales que rigen la conducta de las elecciones. Así, la resolución de la Asamblea General de la ONU 64/155 del 8 de marzo de 2010 relativa al “Fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización” recoge la declaración más concisa de tales normas, si bien la ONU venía pronunciándose sobre dicho asunto desde 1991. En los años siguientes, la comunidad internacional ha desarrollado normas globales a las que se han sumado instrumentos legales, convenciones y estándares de trabajo a seguir. Un ejemplo en este sentido son las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La OEA inició las misiones de observación en 1966 y en los últimos años ha estandarizado el proceso de observación (Martinez i Coma, Nai y Norris, 2016).

El segundo componente del concepto se centra en la noción de *universalidad*, debido a que, siguiendo a Norris (2014), es aplicable tanto a las democracias largamente establecidas como al resto del mundo. Los problemas de integridad electoral no solo son un reto al que se enfrentan las nuevas democracias o autocracias electorales. Sin

ánimo de ser exhaustivo, los problemas de integridad pueden surgir, tanto en el momento de formalizar el registro de los votantes —Estados Unidos, Kenia—, como en la delimitación de las fronteras electorales —Estados Unidos, Malasia—, o con problemas de financiación de los partidos —Argentina, Brasil, España— y la regulación de los medios —Italia, México—. Cuando los principios de integridad se vulneran, se quebranta la calidad de las elecciones.

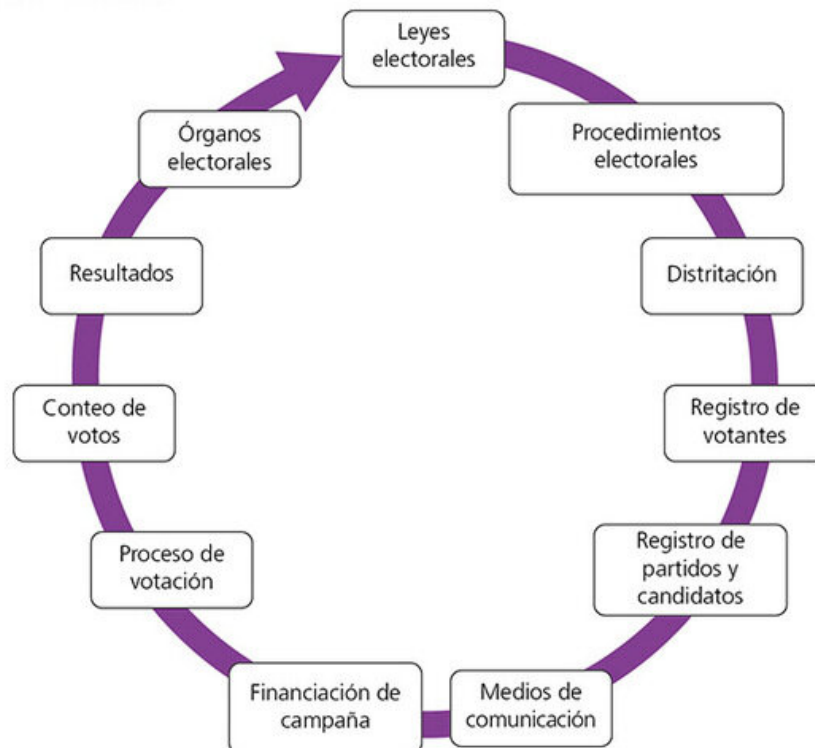
Un tercer elemento a considerar —que no se trata en Norris (2014)— también se deriva de la *universalidad*. La definición incluye todo tipo de elecciones nacionales y subnacionales, definidas ampliamente como gubernamentales, locales, regionales, etc. Si bien es cierto que los objetivos de los trabajos originales de Norris (2014, 2015, 2017) son la comparación de elecciones entre países bajo la definición arriba señalada, no es menos cierto que en casi todos los países se celebran elecciones en diferentes niveles administrativos y que la integridad de dichas elecciones puede variar sustantivamente —como se ve en otros capítulos de este libro para elecciones subnacionales de México, Rusia y la India—. Además, siguiendo el criterio de universalidad, dicha definición es perfectamente aplicable a elecciones no nacionales.

En cuarto lugar, debemos tratar la naturaleza cíclica del concepto. Las elecciones se celebran en un día concreto en el que se concentra toda la atención mediática y, en menor medida, académica. Así, la mayor cobertura de los medios suele atender los problemas que se dan en el día de la votación mostrando las largas filas que deben hacer los votantes o la intimidación que algunos de estos sufren. Sin embargo, para llegar al día de la elección, hay mucho trabajo antes y después en cuanto a la organización de la elección. No es casual entonces que la comunidad

internacional conciba la asistencia y la observación electoral centradas en el día de la elección, o en periodos más o menos circunscritos a la cobertura de la campaña electoral. Es así que, desde la perspectiva de estos organismos, las elecciones son un proceso continuo o un ciclo electoral que cubre todas las etapas del proceso: desde el diseño y la aprobación de la legislación, hasta la selección y formación del personal electoral; desde la planificación electoral o el registro de electores y de partidos políticos, hasta la nominación de partidos o el establecimiento de las condiciones de la campaña electoral; desde la logística para el día de la elección, hasta el conteo, la declaración y publicación de resultados, o la resolución de disputas.

La evaluación del ciclo electoral, en consecuencia, requiere del análisis y consideración de todas las fases por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque todos los componentes del ciclo electoral son importantes — aunque en diferentes grados— y están vinculados de forma tal que el éxito de uno no garantiza el del otro, aunque sí lo puede condicionar. En segundo lugar, por las posibilidades que ofrece el “menú de la manipulación” de Schedler referido arriba: cada eslabón de la cadena se puede romper, socavando la integridad electoral. Las distintas fases del ciclo se recogen en la gráfica 1.1.

Gráfica.1.1. El ciclo electoral



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo está perfectamente incorporado en la práctica de los organismos internacionales. Por ejemplo, los reportes de las misiones electorales de la OEA en los que se hacen propuestas de mejora y reformas se reconocen todas estas dimensiones —añadiendo la perspectiva de género y defensa de las minorías (Martinez i Coma, Nai y Norris, 2016)—. Otros organismos, como el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), utilizan cientos de indicadores para evaluar la integridad de una elección, agrupados la gran mayoría en las categorías del ciclo electoral. En los últimos años, los académicos han generado un importante número de trabajos describiendo cómo los gobernantes violan la