

# REFLEXIONES



Este apartado pertenece a Justicia Electoral 26, la cual es acervo del TEPJF.

# Desafíos de los procesos electorales mexicanos de 2021. Perspectivas multisectoriales y apreciación personal

Raúl Ávila Ortiz (México)\*

## *Introducción*

**S**e agradece ampliamente a la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la amable invitación para aportar una opinión en torno a los desafíos relacionados con los procesos electorales mexicanos de 2021 y, con ello, celebrar la apertura de una nueva sección en la revista *Justicia Electoral*.

Al encontrarse con una literatura profesional y múltiples opiniones periodísticas en la materia, se ha optado por practicar un rápido recuento de estas, recoger el punto de vista de algunos colegas expertos dispuestos a sumar al presente escrito y, así, enriquecer este modesto juicio y la interpretación acerca de tan fascinante objeto de análisis.

A manera de previo y especial pronunciamiento, cabe precisar que, por lo general, los riesgos son entendidos en términos de amenazas o vulnerabilidades que pueden afectar la estructura o el funcionamiento idóneos de un determinado ente o de una institución, y que los desafíos corresponden a las acciones que estos deben poner en juego para preverlos y superarlos.

---

\* Doctor en Derecho y maestro en Estudios Latinoamericanos. Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [raul.avilao@te.gob.mx](mailto:raul.avilao@te.gob.mx).

Con tales coordenadas, alcances y límites se lograron redactar las siguientes líneas.

### *Cuatro referencias de análisis de riesgos electorales*

Se ponen de relieve cuatro modelos o esquemas de análisis de riesgos electorales, los cuales ofrecen elementos que se estiman útiles para aproximarse al tema.

Uno de ellos es el que en su momento propuso el proyecto Administración y Costo de las Elecciones, conocido como ACE Project, promovido por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

La propuesta se enfoca en las amenazas a la seguridad del proceso electoral a lo largo de todas sus etapas o de los subprocesos (registro, candidaturas, campañas, votación, escrutinio, impugnaciones y resultados), y distingue entre riesgos estructurales y coyunturales.

Entre los primeros se cuentan, por ejemplo, la complejidad del sistema electoral, ya sea en términos de la fórmula electoral, o bien de las modalidades del escrutinio, dado que tales factores pueden facilitar o complicar al extremo su operación eficaz.

Entre los segundos se registran eventos supervenientes, como ataques de la delincuencia organizada y, en el extremo, actos terroristas.

Otro modelo es el que propone el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el cual se concentra en los factores internos o nacionales inherentes a los procesos electorales.

En su *Herramienta de gestión del riesgo electoral: Guía de factores internos* (Alihodzic y Asplund 2019), dicho organismo público internacional identifica siete fases en las que se pueden hallar riesgos.

La primera, relativa al marco jurídico o institucional, ya sea que se trate de una legislación cuestionada, un sistema electoral inapropiado o una normativa electoral inadecuada en el ámbito administrativo.

La segunda es la de planificación y preparación para la ejecución de las actividades electorales. Comprende una mala actuación de los organismos

administrativos electorales, un sistema inadecuado para resolver los conflictos electorales, una deficiente planificación operativa, un presupuesto insuficiente y unas medidas de seguridad deficientes.

La tercera tiene que ver con la formación y educación. Incluye deficiencias en la formación tanto de los funcionarios electorales como de los partidos, así como de los medios de comunicación, los organismos de seguridad y los ciudadanos.

La cuarta es la del registro tanto de votantes como de candidatos, partidos y observadores nacionales e internacionales.

La quinta, relativa a las campañas electorales. Comprende el acceso desigual a medios de comunicación y el favoritismo, así como el uso provocativo y hasta violento por parte de los partidos políticos.

La sexta se enfoca en las votaciones y la jornada electoral. Contempla riesgos como la insuficiencia, la destrucción y la pérdida de material sensible y no sensible, la falta de transparencia en el voto especial y el voto en el extranjero, así como los problemas logísticos durante la jornada electoral, o bien en el escrutinio y recuento de votos.

La séptima fase tiene que ver con la verificación de los resultados. Se colocan ahí la gestión inadecuada de estos últimos, la gestión inadecuada de la última ronda de impugnaciones de los resultados electorales y, en el extremo, su rechazo.

Cabe advertir que, aun con todo el amplio espectro de fases y temas cubierto por la guía referida, su extensa base de comparación acerca de casos nacionales le resta profundidad contextual. Se ha utilizado como marco general indicativo de los principales riesgos que pueden concurrir a cualquier proceso electoral.

Un esquema adicional de análisis fue aportado por la Misión de Observación Electoral (MOE) en 2018. Lo elaboró una organización no gubernamental de Colombia que, durante la década de 2010, la aplicó y documentó en su país de origen y en otros de la región latinoamericana.

Para la MOE (2018), los riesgos pueden ser propiamente electorales o inherentes al sistema y proceso electoral, por un lado, y los procedentes del entorno externo, por otro lado; estos últimos, particularmente relacionados con la violencia generada por la delincuencia organizada y otros actores.

Conforme a dicho modelo, la consideración a la geografía electoral y la distribución e incidencia territorial del fenómeno delictivo y terrorista son cruciales para diseñar mapas de riesgo, así como para preverlos y remediarlos oportuna y adecuadamente.

Un método más de análisis de riesgos electorales ha sido ensayado y propuesto, en y para México, por la organización Integralia Consultores, la cual presentó sus estimaciones poco antes de la elección presidencial de 2018.

En su reporte (Integralia Consultores 2018), enumeró los riesgos globales que afectarían la certeza del proceso electoral y la gobernabilidad del país en las etapas de preparación y campañas electorales, la jornada electoral y el momento posterior a esta.

Integralia Consultores conceptualizó como riesgos la correlación entre amenaza o variable exógena, y vulnerabilidad o variable endógena al sistema electoral, y a partir de ello definió niveles de riesgo: bajo, medio, alto y muy alto. Identificó los siguientes: amenazas (*a*), vulnerabilidades (*v*) y riesgos (*r*). Se resumen a continuación para mayor ilustración y contexto.

Primera etapa. Conocida como etapa preparatoria del proceso electoral, en esta se advertía lo siguiente.

A mayor impugnabilidad y revocación de los acuerdos del Instituto Nacional Electoral (INE) (*a*) y percepción de conflicto entre autoridades electorales (*v*), mayor erosión entonces de la confianza institucional (*r-medio*); por ejemplo, los casos del Bronco y del piso parejo.

Ante la presencia de financiamiento ilegal, clientelismo, compra y coacción e inhibición del voto (*a*), y falta de controles en el gasto y en el manejo de recursos materiales y personales (*v*), entonces se daría mayor desconfianza respecto a la legalidad y la legitimidad del proceso electo-

ral (*r-muy alto*), con la observación de que mientras más grande la elección, más dinero bajo la mesa (hasta 15 veces más que el respectivo tope de campaña).

Si el crimen organizado se infiltraba en las campañas electorales, en particular las locales (*a*), y esto se combinaba con la incapacidad del Estado para proteger a los miles de candidatos a puestos de elección popular (*v*), en consecuencia, ocurrirían más ataques violentos contra candidatos federales y locales (*r-muy alto*), con la observación de que hasta un mes antes de la jornada electoral de 2018 se habían presentado 400 agresiones contra políticos y 113 asesinatos, entre estos, 43 candidatos o precandidatos.

A mayor imposición de candidatos locales por parte del crimen organizado (*a*) y su amplia presencia en localidades de México (*v*), entonces más simulación electoral ahí donde el crimen decide al ganador desde antes de la jornada electoral (*r-medio*), con la consecuente secuela de probables agresiones a los candidatos convertidos en gobernantes.

Si los partidos y sus aliados intensificaban las campañas negativas (*a*) y se producía enojo social (*v*), entonces aumentaría la polarización del debate público (*r-alto*), especialmente en redes sociales en las que la calumnia no está regulada.

Segunda etapa. Conocida como etapa de la jornada electoral, hacía notar que si grupos políticos desestabilizadores boicoteaban, por la vía de noticias falsas, con violencia en determinadas casillas (*a*) y estas conductas alcanzaban amplia difusión (*v*), entonces la manipulación de esas noticias impactaría en los resultados electorales (*r-medio*), en el entendido de que México ocupaba el cuarto lugar global en usuarios más ocupados en redes sociales, de modo que las noticias falsas pueden alcanzar un rango de impacto de 10 a 1 más que las verdaderas.

De esa forma, si el crimen organizado amenazaba a funcionarios o electores (*a*) y persistía un alto nivel de inseguridad en ciertas regiones (*v*), ello inhibiría al votante (*r-medio*) aumentando el abstencionismo con efectos en los resultados.

A mayor incidencia de conflictos locales con autoridades o entre pobladores —aún sin relación con el proceso electoral— (a) y secuestro de la jornada electoral por grupos locales para impulsar sus demandas (v), entonces más posibilidad de que no se instalaran casillas (*r-bajo*), lo cual podría ocurrir en sitios específicos del país.

Si se presentara la práctica de invalidar votos porque se escribieran apodos o acrónimos en toda la boleta (a), dado que al respecto no se había capacitado a los funcionarios de casilla cuando el INE y el TEPJF lo habían validado con posterioridad (v), se daría lugar a errores en el escrutinio, los cómputos y la difusión de resultados (*r-alto*).

Ante el cansancio de los funcionarios de casilla (a) debido a elecciones concurrentes en 30 entidades federativas y los correspondientes escrutinios y cómputos (v), aquellos podrían retirarse, no firmar actas, afectar la cadena de custodia de paquetes electorales y propiciar nulidades e impugnaciones (*r-alto*).

Si se retrasara la difusión del Programa de Resultados Electorales Preliminares debido a la concurrencia de los comicios y la operación interna en las casillas para validar votos (a), dada la secuencia en el escrutinio, cómputo y llenado de actas (v), se alentaría la inquietud, el vacío de información y la desconfianza (*r-muy alto*).

Si grupos externos realizaran ciberataques para afectar la difusión de resultados (a) y los sistemas informáticos del Instituto Nacional Electoral fueran vulnerables (v), se produciría el hackeo de dichos sistemas (*r-bajo*), lo que acaso podría ser evitado por medio del triple blindaje contratado entonces por el INE.

Tercera etapa. Para esta parte del proceso electoral, Integralia Consultores (2018) advertía lo siguiente.

Mientras más cerrados fueran los resultados entre el primero y el segundo lugar (a) y la carencia de cultura de aceptación de la derrota (v), se podría dar la autoproclamación, el desacato y las protestas poselectorales (*r-muy alto*), lo cual podría ocurrir en los comicios federal o locales.



Si el candidato presidencial provocaba el efecto arrastre horizontal (*a*), ante la concurrencia de elecciones legislativas (*v*) se provocaría el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos en el ámbito federal (*r-alto*), lo que se preveía y ocurrió entonces.

Si, además, se daba el efecto de arrastre vertical en candidatos a gubernaturas, legislaturas locales y alcaldías (*a*), dada la concurrencia comicial, entonces podría descender la calidad de los gobiernos porque accederían a estos ciudadanos sin perfil y experiencia (*r-muy alto*).

Ante el financiamiento ilegal de las campañas (*a*) y un modelo de fiscalización incipiente e incompleto (*v*), podría aumentar la corrupción en los gobiernos entrantes (*r-muy alto*), ya sea por medio del desvío de recursos públicos, de financiamiento privado ilegal o de financiamiento del crimen organizado.

Si se rebasaban los topes de campaña (*a*), considerando el límite de 5 % previsto en la Constitución (*v*), las posibles impugnaciones y nulidades incentivarían protestas y conflictos poselectorales (*r-alto*), máxime que el TEPJF ha precisado que la nulidad procede en ciertas condiciones, cualquiera que sea la diferencia entre el primero y el segundo lugar.

La intervención del narcotráfico y de grupos delictivos locales (*a*), ante instituciones débiles (*v*), facilitaría que gobiernos locales los protegieran (*r-alto*).

Si gobiernos locales intentaran influir en los institutos electorales locales (*a*) y estos fueran débiles, dada su dependencia por vía presupuestal (*v*), entonces aumentaría la desconfianza ciudadana (*r-medio*), según se pudo observar en algunos casos.

Si se presentaba un voto parejo y masivo por la coalición “Juntos haremos historia” —en ese entonces— (*a*) y se mantenían conflictos internos en los partidos, transfuguismo y reducción de sus prerrogativas (*v*), se desdibujaría el sistema de partidos y se presentaría la situación de un partido hegemónico sin estructura de partido (*r-alto*).

Se hace notar que los esquemas referidos se aproximan al objeto de investigación por medio de las etapas del proceso electoral; distinguen en-

tre contexto o amenazas externas a este y otras propiamente internas al sistema electoral; diferencian entre las de carácter estructural y las de coyuntural, y se esfuerzan por clasificar los riesgos de menor a mayor gravedad. Se deja la interpretación de sus contenidos a los lectores. Ahora se pasa a las opiniones recientes.

### *Opiniones multisectoriales para México 2021*

El proceso electoral es una institución política, jurídica y constitucional a la que concurren multiplicidad de actores y variables. Se ha considerado interesante explorar el criterio de algunos de esos sujetos por medio de profesionales expertos. Lo anterior, con la premisa de que los desafíos son corresponsabilidad de todos.

Una primera opinión coincidente entre los expertos y las personas auscultadas es que, según lo han advertido las autoridades electorales nacionales, el desafío logístico será enorme dada la concurrencia comicial en todo el territorio nacional, con 500 curules en la Cámara de Diputados; 15 gubernaturas; 1,062 diputaciones locales en 30 entidades federativas; 1,926 presidencias municipales; 2,122 sindicaturas; 15,107 regidurías, y, además, 635 juntas municipales; es decir, más de 21,000 cargos en disputa, pero manejable si se considera la experiencia de los organismos electorales mexicanos.

Enseguida, según las opiniones publicadas y recabadas entre los expertos, en particular, las autoridades electorales y otros que han participado en ámbitos partidarios, los desafíos pasan por las condiciones internas y externas a los procesos comiciales.

Previamente, los consejeros electorales del INE han hecho énfasis en que los principales riesgos y, por lo tanto, el desafío que deberá remontar la autoridad electoral procederán del entorno externo al sistema y al proceso comicial, y son tanto estructurales como coyunturales.

Así, por ejemplo, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova, ha hecho notar que en 2020 no está a prueba la

capacidad técnica de los organismos electorales, sino más bien el contexto social caracterizado por las desigualdades estructurales, la polarización y la violencia política en contra de las mujeres y otros grupos vulnerables, la intolerancia a la crítica y los efectos de la pandemia que podrían hacer madurar a la democracia o degradar la calidad de la vida pública.

En su visión, priorizar la paridad sobre la reelección, atender la paridad efectiva en los ayuntamientos y garantizar la inclusión de pueblos y comunidades indígenas son desafíos de primer orden (INE 2020).

La consejera Claudia Zavala ha advertido no solo acerca de la complejidad cuantitativa de los referidos comicios, sino también de la necesidad de renovarlos en paz; de generar desde los organismos electorales condiciones de equidad en la contienda, y de perseverar ante la pandemia de la COVID-19, la violencia criminal y la fuerte polarización política y social existente entre la población (Ruiz s. f.).

Para la consejera Carla Humphrey, el desafío de la complejidad es interno y externo. Por un lado, radica en que en 2021 se elegirán 16 % más cargos que en 2018; habrá 5 millones más de votantes habilitados; 8,000 casillas más que en aquel año, y se deberá reclutar a 1,500,000 funcionarios de mesas directivas de casilla, además del número de partidos —hoy se sabe que serán 10 en el ámbito nacional— (Humphrey 2020).

Asimismo, ha hecho notar que en 11 entidades habrá voto de mexicanos residentes en el extranjero y voto a distancia, ya sea por vía postal o por internet, que bien podrían ser determinantes para el resultado de la correspondiente elección.

A ello, Humphrey (2020) sugiere aplicar el principio de paridad en todo; atender la violencia política en razón de género, en particular de las mujeres indígenas, y alentar su participación en el ámbito municipal; también menciona el enorme reto de la vigilancia y fiscalización de los recursos utilizados por los contendientes durante las precampañas y campañas en todos los ámbitos.

Desde los organismos electorales locales, los retos internos y externos lucen igualmente desafiantes.

Para Oswaldo Chacón, consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas, existen ocho desafíos y se darán en el siguiente orden jerárquico (Chacón 2020).

1. Pandemia. Entraña varios retos: garantizar que se organicen elecciones en condiciones de salud, lo cual exige, entre otras cosas, contar con los recursos económicos necesarios; que las campañas se realicen y que, sobre todo, la ciudadanía vote, lo cual se enfrenta a condiciones diferenciadas, pues en algunos estados hay restricciones para el uso de la publicidad. Preservar la equidad en la contienda, dado que, al considerar la posibilidad de la reelección legislativa y municipal, los funcionarios competidores arrancan con ventaja. Los comicios de 2020 en Coahuila e Hidalgo serán fuente de aprendizaje para 2021 (Chacón 2020).

2. Género. Más allá de la paridad en todo, que representa retos de interpretación y aplicación, se advierte la novedad de la violencia política en razón de género, así como las quejas y los litigios a los que ya está dando lugar.

3. Indígenas. Se hace notar no solo la reedición de la cuota de 13 distritos electorales federales reservados a pueblos y comunidades indígenas, sino una variedad de políticas preferentes legisladas para incentivar su representación en los ámbitos locales.

4. Reelección. Se advierte que, al aplicarse esta figura por primera vez en elecciones federales y prácticamente en todas las entidades federativas, se esperan complicaciones por las colisiones con los principios de paridad y equidad en la contienda.

5. Personas privadas de su libertad sin sentencia firme. Un tema que no dejará de entrañar el reto de realizar con éxito las pruebas piloto en algunos centros de readaptación social, según ha sido acordado.

6. Autonomía e independencia de los organismos electorales. Para los organismos electorales locales, se trata de un asunto muy sensible, pues por la vía de la dotación presupuestal, según se ha acreditado en el pasado y ha ameritado la tutela judicial del Tribunal Electoral federal, los

gobiernos pueden caer en la tentación de influir en la esfera de atribuciones de los árbitros.

7. Violencia política. Esa práctica suele convertirse en un instrumento de los partidos en la lucha por el poder municipal. Así, por ejemplo, en Chiapas se llegó al extremo de la quema de oficinas electorales municipales, con todo y documentación electoral, y se anularon 10 contiendas en 2018. El desafío es poner en marcha un esquema de coordinación y coresponsabilidad interinstitucional multinivel.

8. Financiamiento ilícito. Ante el ya conocido y hasta documentado manejo de recursos irregulares en las campañas, el desafío radica en el cruce oportuno y eficaz de información entre instituciones, como el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera, el INE, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE) y otras instancias, sobre todo una vez que se formalicen los registros de candidatos y se proceda a revisar los perfiles de las personas catalogadas como políticamente expuestas. El desafío corresponde también a la función de fiscalización y a la generación del material probatorio pertinente, de modo que la vigilancia y la supervisión no son menos relevantes. Se advierte la dificultad de probar las malas prácticas, aunque la reclasificación del fraude electoral, como delito grave, puede ayudar a desincentivar tales conductas (Chacón 2020).

Por su parte, Saúl Mandujano, exconsejero del Instituto Electoral del Estado de México, coincide en que los desafíos se ubican más adentro que afuera del sistema y el proceso electoral (Mandujano 2020). Señala las acciones afirmativas en materia de paridad; la desproporción en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; la equidad en la contienda para los candidatos independientes; la fiscalización y la determinación en tiempo real del rebase de topes de campaña; el voto de los mexicanos en el extranjero para las gubernaturas; los bloques de competitividad por género en las elecciones municipales; las vías y la evidencia probatoria de la violencia política en razón de género, y, desde

luego, el factor externo coyuntural de la pandemia que afectaría la participación ciudadana.

Desde la perspectiva de un magistrado electoral local, como José Oliveros, la complejidad de los contextos locales específicos será fuente de numerosos litigios (Oliveros 2020).

Así, por ejemplo, hace notar la incorporación de nuevos partidos locales en Veracruz, donde contendrán hasta 14 de ellos; la renovación de 212 ayuntamientos y el Congreso en un contexto de pandemia que podría agravarse; las reformas en materia de violencia política en razón de género y, en particular, su uso político, y la judicialización creciente de las elecciones en virtud del factor externo de la polarización política y social, entre otras variables.

Otra perspectiva interesante es presentada por Gerardo García, en su carácter de director general de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la FEDE.

En su criterio (García 2020), desde el ángulo interno, luego de que se deba fijar con precisión la competencia y el despliegue de las acciones de ese organismo, aparece una serie de retos externos que desglosa a continuación.

La nueva normalidad por la emergencia sanitaria; la polarización de la sociedad reflejada en feminicidios, desempleo y combate a la corrupción; el registro a nuevos partidos políticos nacionales; la magnitud de los comicios; la tipificación del delito de violencia política en razón de género; la reelección de diputados federales; la vigilancia extrema del uso de recursos públicos y privados en campañas electorales; la intervención del crimen organizado en elecciones locales y municipales, y la prisión preventiva oficiosa por uso de programas sociales. Todo ello ofrece una oportunidad para ejercer la autonomía constitucional de la FEDE y cumplir con sus tareas de prevención, investigación, disuasión y vigilancia (García 2020).

Desde la experiencia partidaria nacional, la visión no es menos interesante. A manera de ejemplo, Eduardo Hugo Ramírez menciona que el

traslape entre los partidos y el INE será constante debido a la polarización social (Ramírez 2020). Habrá bandos a favor y en contra de Andrés Manuel López Obrador. Ello judicializará aún más la política utilizando a los tribunales como parte de las campañas. Los partidos tendrán dificultades para identificar y seleccionar candidatos, debido no solo al número de cargos a elegir, sino también por las condiciones impuestas por la pandemia; habrán de remontar las debilidades y ausencias en sus estructuras partidarias y representación en casillas; se acentuará la confusión en las líneas ideológicas y ofertas electorales; deberán reforzar sus equipos jurídicos, y se verán en la necesidad de aumentar el flujo de efectivo con los correspondientes riesgos.

Agrega que la lucha electoral será más intensa y más sucia que en otras ediciones, y que la geografía electoral luce desdibujada, merced a la irrupción morenista en 2018, pero que el abstencionismo puede campea en todo el territorio nacional y convertirse en factor determinante para los resultados (Ramírez 2020).

En particular, advierte un enorme reto para Morena en el hecho de que depende más del arrastre presidencial que de su estructura no consolidada, por lo que una baja votación, en el rango de 30 %, podría redundar en más derrotas de las que dicho partido estima. Si la crisis socioeconómica se ahonda y el gobierno federal no dispone de recursos suficientes, el reto morenista puede ser aún mayor y presionar más al propio contexto sociopolítico en el que se desenvuelven los procesos electorales (Ramírez 2020).

Las referidas opiniones pueden ser contrastadas, y en buena medida confirmadas, por un analista independiente, experto internacional y conocedor del contexto mexicano, como Miguel Ángel Lara, quien alerta acerca de cuatro temas prioritarios (Lara 2020).

La magnitud o el tamaño de la elección, que si bien será manejada correctamente por los organismos electorales, puede presentar mayores complicaciones en virtud de probables reducciones presupuestales y agudización de la pandemia.

El virus que provoca la COVID-19, en particular si no se informa debidamente a la ciudadanía y a los operadores electorales acerca de los protocolos y las medidas para inyectar confianza a los votantes respecto a la forma de ejercer el sufragio con seguridad y exigir su tutela, incluso, por vías judiciales.

La participación, ya que, históricamente, el índice de votación en las elecciones intermedias mexicanas se ha situado por debajo de 50 %, y podría ser un descenso debido al descontento profundo en relación con los actores políticos, las instituciones y las élites, según muestran los organismos internacionales de medición de apoyo a la democracia.

Desde luego, habrá que vencer el temor por medio de una mayor y mejor difusión institucional; prevenir y remontar las campañas negras y la desinformación, sobre todo en las redes sociales; considerar que la vacuna contra el virus no estará lista y no se aplicará a tiempo en 2021, y ello costrará su cuota en la ciudadanía y los contendientes (Lara 2020).

La injerencia del Poder Ejecutivo federal en las campañas mediante dos ámbitos: uno, en el de los organismos electorales, dado que son notorios los constantes señalamientos presidenciales al INE, la agitación de la opinión pública y la poco conocida función, entre la ciudadanía, que desempeña el TEPJF; otro, en el terreno de la equidad en la contienda, pues el protagonismo presidencial por medio de su conferencia matutina, conocida como *La mañanera*, lo proyectará en el papel que el presidente ha anunciado: “el guardián de las elecciones”.

Si a ello se agrega la extensión y los montos de los programas sociales federales, que carecen de reglas de operación, la situación podría favorecerle a Morena, pero complicarse aún más en las sedes administrativa y judicial, tanto penal como constitucional electoral. De ahí que el desafío mayor consista en promover la participación ciudadana genuinamente libre, segura e informada (Lara 2020).

Por último, desde la experiencia de un litigante, ex funcionario electoral y consultor internacional en la materia, como lo es Fernando Ojesto Martínez



Manzur, dicho en breve, los retos están en el acceso a la justicia efectiva, la operación de los juicios en línea, la alta tasa de impugnaciones que se presentarán, la austeridad presupuestal de los tribunales, la certeza en los procedimientos jurisdiccionales, las tensiones entre principios democráticos y la preservación de la institucionalidad interna en los organismos que imparten justicia electoral (Ojesto 2020).

### *Apreciación personal*

Las razones de espacio no permiten la extensión, pero se pueden resumir algunas apreciaciones.

A partir de los modelos de análisis antes referidos, es claro que hay que tener presente todos los factores y las variables que incidirían en el sistema y los procesos electorales desde los partidos, los gobiernos y el contexto en su sentido más amplio: histórico, nacional e internacional, mediato e inmediato.

Se trata de entrenarse más en analizar el sistema electoral y el proceso electoral como variables interdependientes, en relación con aquellos factores, y considerar que hay una relación dinámica y cambiante entre unos y otros, no tan mecánica o unidireccional, según se percibe en varios de los ejercicios intelectuales arriba referidos. Desde luego que un enfoque así es más difícil de esquematizar.

Adicionalmente, habría que *radiografiar* y *videografiar* los sistemas, los procesos y los contextos electorales específicos, si se quiere comprender mejor los riesgos y desafíos que se pueden presentar. A partir de ahí, habrá que inferir algunos denominadores comunes y otros fenómenos singulares que se tendrán que prever y remediar. En un país subcontinente como México, cada entidad federativa y cada región y ayuntamiento alberga su propia dinámica sistémica y contextual, como si fueran un país en sí mismos.

Pese a esas advertencias, de las opiniones recabadas para este trabajo se recogen observaciones muy ilustrativas.

A todo ello, solo se agrega que, considerando varias de las fases apuntadas por IDEA Internacional (2018), en México hay riesgos y desafíos, y se nota una falta de corresponsabilidad relativa no siempre cumplida entre sujetos y actores jurídico-políticos.

En un extremo, en la primera fase, o fase previa al proceso electoral, es notorio que el sistema jurídico-electoral no está completo; por ejemplo, en la reglamentación legislativa del artículo 134 constitucional para garantizar la equidad en la contienda, y ello ha tenido que ser suplido con criterios administrativos y jurisdiccionales.

Tampoco lo está en la regulación del principio de paridad en todo y en reelección legislativa y de ayuntamientos; son lagunas que han sido y serán llenadas por medio de la normatividad administrativa y jurisdiccional.

Ahora bien, la diversidad legislativa de las entidades federativas es una fortaleza, pero también una debilidad y hasta un riesgo, puesto que obliga a la interpretación administrativa y judicial constante, lo que compromete su consistencia ante la naturaleza proteica de la política electoral.

La acumulación de principios constitucionales y convencionales —solo para ilustrar: propersona, paridad, indígenas, reelección, transparencia y acceso a la información, protección de datos personales, equidad e imparcialidad, mínima intervención, autodeterminación y autonomía, o bien libertad de expresión, además de certeza, legalidad, independencia, profesionalismo y objetividad— ya supone la operación de mentes magistrales —que se tienen—, pero estarán recurrentemente muy alejadas de un consenso estable epistémico y metodológico.

En el otro extremo, en la fase de resultados e impugnaciones del proceso electoral, el derecho procesal electoral y las prácticas judiciales de los litigantes y actores diversos aún se hallan en etapa de maduración. El crucial derecho probatorio está por ver importantes desarrollos en la materia. Aun así, se hacen trabajos muy importantes en los ámbitos administrativo y jurisdiccional para aplicar los principios jurídicos y fijar parámetros científicos en relación con la argumentación de hechos y pruebas.

A manera de ejemplo, en relación con los factores externos, se remite al lector a las opiniones recabadas y que se resumen arriba.

Habrá que detenerse aquí porque se estima que es suficiente para provocar la reescritura interpretativa de este texto en cuanto sea leído.

Este es, quizá, el principal desafío no solo para las elecciones del presente y el futuro, sino, en general, de estos tiempos: la fragilidad de cualquier concepto y de toda institución contemporánea. Por lo mismo, se persiste en el esfuerzo irrenunciable para vencer el escepticismo acerca de la confiabilidad de las operaciones conceptuales, interpretativas y argumentativas. Ese es el principal desafío compartido.

### *Fuentes consultadas*

- ACE Project. Red de conocimientos electorales. 1998. Elecciones y seguridad. Disponible en [https://aceproject.org/ace-es/focus/fo\\_elections-and-security/fo\\_elections-and-security-default](https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_elections-and-security/fo_elections-and-security-default) (consultada el 8 de octubre de 2020).
- Alihodzic, Sead y Erik Asplund. 2019. *Herramienta de gestión del riesgo electoral: Guía de factores internos*. Estocolmo: IDEA Internacional. [Disponible en <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/herramienta-de-gestion-de-riesgo-electoral-de-idea-internacional-sera-0> (consultada el 8 de noviembre de 2020)].
- Chacón, Oswaldo. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 12 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva desde un organismo público local electoral].
- García, Gerardo. 2020. Entrevista por escrito para Raúl Ávila Ortiz. 15 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un funcionario de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales].
- Humphrey, Carla. 2020. “Retos del INE para 2021”. *El Universal*, 13 de octubre, sección Opinión. [Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/retos-del-ine-para-2021> (consultada el 14 de octubre de 2020)].

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. “El mayor desafío para el proceso electoral 2020-2021 es el contexto social: Lorenzo Córdova”. *Central Electoral* 267. Disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2020/09/24/mayor-desafio-proceso-electoral-2020-2021-contexto-social-lorenzo-cordova/> (consultada el 12 de octubre de 2020).
- Integralia Consultores. 2018. *Riesgos del proceso electoral 2018 y problemas de gobernabilidad*. Disponible en <https://integralia.com.mx/web/index.php/2018/06/19/riesgos-del-proceso-electoral-2018-y-problemas-de-gobernabilidad/> (consultada el 11 de octubre de 2020).
- Lara, Miguel Ángel. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 15 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un consultor internacional en materia electoral].
- Mandujano, Saúl. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 16 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un experto y ex consejero electoral local].
- MOE. Misión de Observación Electoral. 2018. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales*. Colombia: MOE.
- Ojesto Martínez Manzur, Fernando. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 15 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un experto electoral y abogado litigante en la materia].
- Oliveros, José. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 16 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un magistrado de tribunal electoral local].
- Ramírez, Eduardo Hugo. 2020. Entrevista telefónica con Raúl Ávila Ortiz. 15 de octubre. [Desafíos de los procesos electorales de 2021. La perspectiva de un experto en partidos políticos].
- Ruiz, Carolina. S. f. “Estos son los retos y alcances para la elección de 2021”. *Cuestione*, sección Nacional. Disponible en <https://cuestione.com/nacional/estos-son-los-retos-y-alcances-del-ine-para-la-eleccion-de-2021/> (consultada el 12 de octubre de 2020).