

LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

Los desafíos
de la pandemia
desde las ciencias sociales
y las humanidades

Estado
de **derecho**



Guadalupe Salmorán Villar
Pedro Salazar Ugarte
(Coordinadores)



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Salmorán Villar, María Guadalupe de, editor. | Salazar Ugarte, Pedro, editor.
Título: Estado de derecho / Guadalupe Salmorán Villar, Pedro Salazar Ugarte (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 4.

Identificadores: LIBRUNAM 2203214 (impreso) | LIBRUNAM 2203219 (libro electrónico) | ISBN 9786073075046 (impreso) | ISBN 9786073074780 (libro electrónico).

Temas: Estado de derecho -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Leyes y legislación -- México. | Elecciones -- México -- 2020. | Elecciones -- México -- 2021.

Clasificación: LCC KGF2929.D43 2022 | LCC KGF2929 (libro electrónico) | DDC 342.72—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, con base en los Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial del Instituto en Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Imagen de portada: Artisteer

Apoyo gráfico: Cecilia López Rodríguez

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Alc. Coyoacán
Ciudad de México.

www.juridicas.unam.mx/

ELECTRÓNICOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7478-0 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7504-6 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

Contenido

| | |
|---|-----|
| Presentación | 11 |
| <i>Enrique Graue Wiechers</i> | |
| Prólogo | 13 |
| <i>Guadalupe Valencia García</i> | |
| <i>Leonardo Lomelí Vanegas</i> | |
| <i>Néstor Martínez Cristo</i> | |
| Introducción: El Estado de derecho mexicano frente a la pandemia por COVID-19 | 21 |
| <i>Guadalupe Salmorán Villar</i> | |
| <i>Pedro Salazar Ugarte</i> | |
| CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CRISIS SANITARIA | |
| 1 Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos | 31 |
| <i>Magdalena Cervantes Alcayde</i> | |
| 2 El control de convencionalidad y el juicio de amparo para la garantía de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19 | 71 |
| <i>María Elisa Franco Martín del Campo</i> | |
| 3 Emergencia COVID-19 y el derecho internacional de la salud | 101 |
| <i>Guillermo E. Estrada Adán</i> | |
| ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y CONTROLES CONSTITUCIONALES | |
| 4 Los controles intraorgánicos e interorgánicos hacia el poder ejecutivo durante una emergencia sanitaria nacional | 127 |
| <i>Daniel A. Barceló Rojas</i> | |

COVID-19 Y FEDERALISMO

- 5 Emergencia sanitaria. La respuesta del sistema federal mexicano 163
José Ma. Serna de la Garza

- 6 Federalismo mexicano frente a la pandemia por COVID-19 185
Roxana Rosas Fregoso

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL 2020-2021

- 7 La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia 209
Flavia Freidenberg

- 8 Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021 241
Juan Jesús Garza Onofre

- 9 Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19 267
Javier Martín Reyes

EL PAPEL DEL EJÉRCITO EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

- 10 Militarización de la seguridad pública en México: ¿la democracia en riesgo? 297
Daniel Vázquez Valencia

- 11 Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto 321
Sandra Serrano García

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL
2020-2021

La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia

7

Flavia Freidenberg

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN¹

La celebración de las elecciones es la condición *sine qua non* de la existencia de un régimen democrático (Schattschneider, 1964), por lo que la rutinización de estos procesos es fundamental para la supervivencia de este sistema político. Esta idea tan sencilla e importante fue cuestionada en algún momento por algunos gobernantes, actores políticos y sectores de la ciudadanía en el marco de la gestión de la pandemia del SARS-COV-2 (COVID-19) que ha vivido el mundo en los dos últimos años. La crisis sanitaria golpeó a las democracias latinoamericanas en momentos donde éstas ya estaban golpeadas, debido a la preexistencia de condiciones estructurales como la desigualdad, la inequidad, la desconfianza y la corrupción, pero también han supuesto una oportunidad

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, en el marco del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, dirigido por Flavia Freidenberg y financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave del proyecto: IN302122].

para dar cuenta de la “capacidad de resiliencia” de los sistemas políticos, es decir, de la “habilidad de evitar una regresión sustancial en la calidad de las instituciones y prácticas democráticas” (Boese *et al.*, 2021).²

Si bien no todos los países tomaron las mismas medidas gubernamentales frente a la pandemia, ni tampoco lo hicieron al mismo tiempo, hubo cierto consenso implícito en la mayoría de los países de América Latina de acatar las recomendaciones de la OMS tras la declaración de la pandemia el 11 de marzo de 2020 respecto a la necesidad de impulsar políticas de confinamiento y distancia social para reducir el contacto físico entre personas y, con ello, las posibilidades de transmisión del virus, el número de contagios y la saturación de los sistemas de salud (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2021).

En este contexto es que los países latinoamericanos debieron organizar elecciones, lo que ha supuesto desafíos a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que han debido atender los cambios organizativos que les impuso esta nueva realidad y también a los partidos políticos quienes en muchos casos ya habían planificado sus estrategias y acciones organizativas de cara a movilizar el apoyo electoral.³ Si bien la reacción inicial fue de sorpresa, confusión e incluso extrañamiento respecto a qué hacer con las elecciones en un contexto pandémico, donde algunos países reprogramaron procesos⁴ y otros incluso cerraron instituciones claves como los Congresos; rápidamente se entendió que bajo ninguna circunstancia se podía suspender la democracia.

² La resiliencia democrática se mide a través de la pérdida de las características democráticas de los regímenes políticos ocurrida a raíz de la crisis pandémica. De manera cuantitativa, esta variable se puede medir a partir del Índice de Democracia elaborado por el Proyecto de Variedades de Democracia (V-DEM) (Coppedge *et al.*, 2021).

³ Se definen a los partidos políticos como “grupos políticos que participan en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder” (Sartori, 1992: 90).

⁴ En México se reprogramaron las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo, algo que no había ocurrido desde el fin de la Revolución (Rivera Velázquez, 2020: 21). Sobre este tema véase el trabajo de Javier Martín Reyes en este mismo volumen.

El principal riesgo que imponía la pandemia infecciosa a cualquier proceso electoral era la amplificación de los contagios.⁵ La responsabilidad que asumieron los órganos electorales, junto a otras autoridades gubernamentales, obligó a redefinir procedimientos, protocolos y formas de hacer las cosas de cara a la elección. De ahí que se diera un efecto difusión de ideas, que viajó rápidamente de un país a otro, gracias a las nuevas tecnologías, al intercambio de experiencias entre colegas de diferentes organismos electorales nacionales y al papel de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que acompañaron a las autoridades electorales a delinear estrategias de actuación frente a estos desafíos.⁶

En este contexto crítico, México enfrentó unas elecciones intermedias que se han convertido en las más grandes de su historia y que han supuesto una serie de retos logísticos y organizativos sin precedentes.⁷ El hecho de que el 30 de marzo de 2020 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo del CSG (la máxima autoridad en ese momento respecto a las decisiones relacionadas con la enfermedad), por el que se declaró la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) con el propósito de proteger la salud de las y los mexicanos, no fue una cosa menor. Supuso una serie de dilemas e

⁵ Los primeros casos de contagio en México se detectaron el 27 de febrero de 2020.

⁶ Diversas organizaciones internacionales (IIDH-CAPEL, Organización de los Estados Americanos e IDEA Internacional) han elaborado manuales de apoyo respecto a las consideraciones logísticas, políticas y económicas que debían tenerse en cuenta para organizar elecciones con integridad electoral en el marco de emergencias sanitarias.

⁷ Entre marzo 2020 y diciembre 2021, aun cuando algunas elecciones se suspendieron o reprogramaron, se realizaron veinte elecciones en trece países dando cuenta de la capacidad para realizar elecciones competitivas, libres y transparentes; de cómo los organismos electorales fueron aprendiendo a afrontar los desafíos organizativos surgidos por la pandemia; de cómo los partidos han podido adaptarse a nuevas condiciones para hacer campañas, y de cómo la ciudadanía ha aprendido a participar y debatir con sana distancia e, incluso, empleando las redes sociales (#ObservatorioReformas, 1978-2021).

incertidumbres, pero también de responsabilidades y compromisos respecto a *qué hacer, cómo hacerlo y cómo comunicarlo*.

El proceso electoral se enmarcó, además, en un momento clave del sistema de partidos mexicano dado que en las últimas décadas ha experimentado cambios sustantivos en relación con una mayor competitividad entre los partidos y un cada vez más significativo incremento del pluralismo político, desde un sistema de partidos hegemónico a otro de pluralismo limitado (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, 2016; Magaloni, 2006), aun cuando en la última elección se ha experimentado una cierta retracción de esos niveles orientados hacia la concentración del poder (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020) y también se han dado un decrecimiento de la confianza institucional (Cantú y Hoyos 2017). Si bien históricamente las transformaciones del sistema de partidos han sido resultado de variables institucionales y sus efectos sobre la competencia (Garrido de Sierra, 2016; Méndez de Hoyos, 2003), un elemento interesante del último proceso electoral de 2018 es que los cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos se debieron más a las decisiones estratégicas de la ciudadanía y no a cambios en las reglas electorales (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020).

El objetivo de esta investigación es describir y analizar los desafíos, las decisiones y los aprendizajes que enfrentaron las autoridades electorales, los actores críticos y la ciudadanía para celebrar las elecciones mexicanas de 2020-2021. Se trata de un estudio de caso en profundidad para evaluar la capacidad de resiliencia de la democracia en relación con los desafíos que supuso organizar elecciones en medio de una pandemia. A partir de información original recogida en una serie de bases de datos construidas para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas); de las declaraciones de actores críticos en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”⁸ y del Monitoreo de Elecciones realizado de dicho proceso por el equipo del

⁸ El Ciclo fue una iniciativa académica organizada conjuntamente por la Línea de Investigación de “Crisis y Consolidación de la Democracias”, adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, desde abril a noviembre de 2021.

Observatorio, se responden a una serie de preguntas empírico-descriptivas respecto a cuáles han sido los problemas y dilemas que debieron enfrentar el órgano electoral administrativo (el INE), los partidos y la ciudadanía para poder celebrar estas elecciones en medio de una pandemia; cuáles son las decisiones y estrategias desarrolladas para hacer frente a dichos dilemas y los aprendizajes que surgieron buscando garantizar el derecho a elegir mientras se protegía la salud de las personas en condiciones de integridad electoral.

Mi argumento sostiene que, a pesar de la crisis de representación política y la creciente desconfianza en los partidos y la clase política, los órganos electorales y los actores políticos mexicanos pudieron procesar los desafíos que generó la pandemia y tuvieron capacidad de adaptarse, innovar y generar nuevas condiciones de gobernanza electoral y gestión de la política democrática una vez comenzado el proceso electoral. En este contexto crítico, las campañas electorales, la logística del proceso y la competencia política pudieron desarrollarse sin contratiempos, lo que da cuenta de la capacidad de resiliencia de la democracia mexicana y evidencia que, frente a crisis sistémicas, los actores y las instituciones tienen recursos, capacidades y habilidades aprehendidas que evidencian sus fortalezas.

En este sentido, México es un excelente caso para ejemplificar el modo en que las diferentes partes involucradas pudieron realizar las actividades y los procedimientos que exigía la celebración de elecciones cumpliendo los estándares de integridad electoral. Tras la incertidumbre inicial y a más de un año y medio del inicio de la crisis sanitaria y la postergación inicial de las elecciones estatales de Coahuila e Hidalgo,⁹ las instituciones, los partidos y la ciudadanía

⁹ El 1 de abril de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG83/2020 mediante el cual determinó ejercer la facultad de atracción a efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en los estados de Coahuila e Hidalgo. Dos días después, el 3 de abril de 2020 el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila hizo lo propio y emitió el acuerdo número IEC/CG/057/2020 por el que se determinaron, como medidas extraordinarias, la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral y aquellas relacionadas con el Proceso Electoral Ordinario 2020 con motivo de la contingencia sanitaria.

han sido capaces de darse nuevas reglas de juego y seguir operando institucionalmente en condiciones de constante riesgo sanitario. Esta capacidad de resiliencia evidencia que la democracia mexicana no estaba tan maltrecha y que todos estos aprendizajes suponen áreas de oportunidad que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento democrático.

La estructura de este texto incluye tres partes. Primero, se presenta un marco metodológico construido a partir de tres dimensiones que permiten explorar el modo en que un país enfrenta el desafío de organizar elecciones en medio de una pandemia. Se trata de identificar los dilemas organizativos, las medidas adoptadas y los aprendizajes que supuso este proceso traumático para las democracias, ya sea para la autoridad electoral, los actores políticos o la ciudadanía. Segundo, se realiza un estudio de casos en profundidad del proceso electoral mexicano de 2020-2021 para explorar estas dimensiones y evaluar en qué medida este sería un caso exitoso de resiliencia democrática. Finalmente, se presentan los resultados de la elección y una serie de argumentos respecto al modo en que estos procesos contribuyeron a la legitimidad, a la ciudadanización de las elecciones y el fortalecimiento de la democracia.

II. LOS DILEMAS, LAS DECISIONES Y LOS APRENDIZAJES DE HACER ELECCIONES CON INTEGRIDAD EN MEDIO DE UNA PANDEMIA

La celebración de elecciones en medio de una pandemia implicó una serie de desafíos, dilemas organizativos y aprendizajes, en particular, porque estos procesos debían realizarse en condiciones de integridad electoral, lo que incluye al menos tres elementos (Norris, 2013; 2014): (i) la realización de elecciones legítimas, dado que incorporan los valores de las normas globales basadas en acuerdos multilaterales, los convenios internacionales, tratados y leyes internacionales y, por tanto, respetan normas compartidas que se aplican universalmente a todos los países y tipos de regímenes; (ii) la (in)existencia de malas prácticas, que varían en relevancia de acuerdo con la gravedad de sus consecuencias, y (iii) el hecho de que debe cuidarse todo el ciclo electoral (no limitado a actos fraudulentos el día de las elecciones y sus secuelas).

Aun cuando una democracia requiere de elecciones, no acepta cualquier tipo de elecciones (Schedler, 2002; Levitsky y Way, 2004: 160; Diamond, 2004). Es más, puede incluso haber elecciones sin democracia (Levitsky y Way, 2004), dado que las elecciones generan legitimidad de origen, pero puede que haya reglas, comportamientos y prácticas que convivan con ellas, aunque no sean democráticas. La experiencia reciente (y no tan reciente) evidencia que las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente para definir a un sistema político como democrático (Freidenberg, 2013: 18) y que, a la vez, puede haber elecciones que convivan con irregularidades, malas prácticas y problemas de gobernanza electoral que condicionan su vitalidad (Hyde, 2011; Norris, Frank y Martínez, 2014; Birch, 2011).

El reto de celebrar elecciones íntegras en medio de una pandemia supuso además una serie de acciones concretas para resolver la tensión existente entre diversos derechos políticos y sanitarios, pero también la generación de confianza entre la ciudadanía y los actores políticos respecto a cómo se resolvían esos desafíos respetando condiciones de legalidad y legitimidad sistémica. Es más, las autoridades, los partidos y los actores críticos se enfrentaron inicialmente a una supuesta colisión de derechos, aunque rápidamente el consenso se orientó a que los Estados debían ser capaces de garantizar todos los derechos humanos en condiciones de integridad.

Estos problemas debieron ser abordados, cumplidos y resueltos por la autoridad electoral y legitimados ante los partidos y la ciudadanía, dado que los cambios se dieron incluso cuando ya estaban iniciados los procesos electorales. Cuando las elecciones son competitivas se convierten en el instrumento clave para prevenir la violencia y regular el conflicto social, dado que permiten seleccionar a quién accede a los cargos y, al mismo tiempo, son el instrumento que garantiza el ejercicio plural del poder y el respeto a los derechos humanos (Dahl, 1971). Precisamente, dos elementos definitorios de la democracia tienen que ver con el hecho de que las elecciones generen resultados inciertos y que se dé el cumplimiento de ciertos procedimientos establecidos previamente (Przeworski, 2019). En ese escenario, se deben respetar una serie de condiciones fundamentales como la certeza y previsibilidad en los procesos; la

garantía para el ejercicio del pluralismo, y las posibilidades de generar condiciones de competencia, competitividad y equidad en la contienda.¹⁰

Con el objetivo de analizar la celebración de elecciones en condiciones de integridad, en contextos pandémicos, esta investigación propone un marco analítico centrado en una serie de dimensiones relacionadas con esos dilemas, decisiones y aprendizajes que debieron enfrentar autoridades, partidos y ciudadanía. La primera dimensión tiene que ver con los diferentes dilemas organizativos como: a) cuáles son las medidas que el gobierno nacional o federal del país había adoptado (en qué medida se restringía la circulación de las personas o no, qué protocolos sanitarios se preveía para concentraciones colectivas, entre otros); b) quién tomaba las decisiones en la organización de la elección y medía su impacto respecto al proceso, y c) qué cambios normativos había que realizar para hacer frente a la celebración del proceso electoral (en relación con lo que ya estaba aprobado por la legislación electoral).

La primera dimensión supone evaluar decisiones legales, reformas político-electorales y actuaciones específicas de las autoridades administrativas y gubernamentales para la organización de las elecciones, la capacitación electoral, la aprobación de protocolos de bioseguridad y el modo en que se regulan que se deben hacer las campañas electorales, entre otros. Estas decisiones respecto a qué hacer con los procesos electorales debía tener en cuenta además lo que señalan las normas de integridad electoral, los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia respecto a las restricciones a los derechos políticos. De ahí la necesidad de generar condiciones de certidumbre al proceso a través de la definición de procedimientos y nuevas reglas para garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones seguras y confiables (Fernández, 2021).

Una segunda dimensión está relacionada con el análisis de las decisiones y prácticas que llevaron a cabo los actores políticos y los partidos en su tarea

¹⁰ El hecho de que las elecciones sean competitivas supone una serie de virtudes como las de poner en discusión quién gobierna cada determinado período de tiempo; llamar la atención de las y los políticos sobre lo que piensa y necesita la ciudadanía y producir decisiones colectivas a partir de la suma de las preferencias individuales.

competitiva, tanto en relación con los procesos de selección de candidaturas, las campañas electorales, las estrategias digitales, así como al comportamiento antisistémico de algunos actores que no quisieron reconocer los resultados electorales; el modo en que los *incumbents* renovaron el apoyo electoral (o no), la alta judicialización de los procesos y en cuanto al modo en que las investiduras presidenciales intervinieron en la equidad de las elecciones. Este eje, el análisis se enfoca en las decisiones y las prácticas de los actores partidistas, con la intención de identificar los patrones cívicos de comportamiento que pueden destacarse, así como también aquellas malas prácticas que dificultan la democratización y que los actores no abandonan ni siquiera en contextos de crisis.

En una tercera dimensión se trata de evaluar el papel de la ciudadanía, buscando observar su comportamiento respecto a su participación política; si las elecciones permitieron una mayor inclusión de grupos que han estado excluidos de la representación, o si se elevaron los niveles de violencia política de género y violencia digital en los países analizados. Finalmente, se busca evaluar los aprendizajes que estos procesos generaron a partir de cómo se han resuelto los dilemas organizativos; cómo han actuado los partidos; cómo se ha comportado la ciudadanía en procesos electorales críticos.

III. LA GRAN ELECCIÓN

El contexto

El 6 de junio de 2021 más de 93.7 millones de personas estuvieron habilitadas para votar, unos 4.3 millones más con respecto a la elección de 2018; por unos 21 300 cargos en disputa, en más de 164 000 casillas de votación instaladas por el INE para la renovación de 500 diputaciones federales (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional), la elección de 15 gubernaturas, de 1 063 diputaciones en 30 Congresos y de más de 1 923 presidencias municipales (INE, 2021a).¹¹ Este proceso, en el que estuvieron involucradas

¹¹ Se eligieron además a nivel local 2 057 sindicaturas, 14 222 regidurías y 204 concejalías.

las tres instituciones electorales centrales del sistema político mexicano, Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales supuso importantes desafíos de logística y coordinación respecto a cómo hacer para conciliar derechos fundamentales: el derecho a decidir y el de garantizar la salud en el marco de un sistema político democrático.¹²

Esta elección de medio periodo supuso en sí misma un gran laboratorio para evaluar los cambios del sistema de partidos en las últimas elecciones; las condiciones de la competencia y el modo en que diversas innovaciones institucionales permitieron avanzar hacia una democracia más equitativa e incluyente, independientemente de que se hicieran en medio de una pandemia.¹³ Primero, la posibilidad de aspirar a la reelección a nivel federal sin necesidad de renunciar a su cargo. Si bien la reelección legislativa estaba permitida desde la reforma constitucional de 2014; fue a partir de noviembre de 2020 que la Cámara de Diputados aprobó las disposiciones internas sobre la materia y, en diciembre de ese año, el INE emitió los lineamientos correspondientes (Medina Llanos *et al.*, 2021). Segundo, la exigencia de paridad de género en el registro de las gubernaturas, donde se debían postular al menos siete mujeres

Adicionalmente, se eligieron algunos cargos auxiliares: 22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías de juntas municipales, así como 299 presidencias de comunidades (Instituto Nacional Electoral, 2021a).

¹² En el marco jurídico mexicano tres son las instituciones responsables del proceso electoral federal: a) el Instituto Nacional Electoral, un organismo autónomo que prepara, organiza y conduce los procesos electorales federales en coordinación con los OPLES (Organismos Públicos Locales Electorales), que son los encargados de organizar las elecciones locales en los estados y en la Ciudad de México; b) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es la autoridad jurisdiccional encargada de resolver de manera definitiva las controversias en materia electoral, y c) la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, que pertenece a la Fiscalía General de la República y procura la justicia en materia penal electoral.

¹³ También se había aprobado la prohibición de los funcionarios públicos de intervenir en el proceso electoral (Acuerdo INE 2021; artículos 41 y 134 de la Constitución) y la prohibición de usar recursos públicos, inducir al sufragio en centros religiosos y de culto, o pedir datos de la credencial para votar.

como candidatas a las quince gubernaturas en disputa.¹⁴ Tercero, la implementación de una serie de medidas de acción afirmativa para incluir grupos desfavorecidos en la representación política (como poblaciones indígenas y afros, personas de las diversidades sexo genéricas y personas con algún tipo de discapacidad)¹⁵ y acciones concretas contra la violencia política en razón de género, fruto de la aprobación de una serie de reformas en la materia en abril de 2021 (Freidenberg y Gilas, 2020). Cuarto, la incorporación del Sistema de Voto Electrónico por Internet como una opción adicional al voto postal para el ejercicio del derecho al sufragio desde el exterior en once gubernaturas, Diputación Migrante en la Ciudad de México y Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.¹⁶

¹⁴ Esta medida fue aprobada por el Consejo General del INE en el Acuerdo INE/CG569/2020 y ratificada por el TEPJF en la Sentencia SUP-RAP-116/2020, que además vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos estatales a regular esta medida de acción afirmativa para las elecciones de 2024, con el fin de contrarrestar la histórica subrepresentación de las mujeres en estos cargos (Vázquez Piñón y Vázquez Correa 2021). Los estados que eligieron gubernaturas son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

¹⁵ Las medidas de acción afirmativa deben incluir personas indígenas, afro, con discapacidad y de la diversidad sexual [TEPJF SUP-RAP-121/2020 y acumulados] en el siguiente sentido: *personas con discapacidad*: ocho fórmulas de candidaturas en cualquiera de los 300 distritos federales; *personas indígenas*: fórmulas de candidaturas en veintiún distritos con mayor representación indígena, de las cuales once deben ser mujeres; *personas afro*: al menos cuatro fórmulas en cualquiera de los 300 distritos federales, más un puesto de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones y en los primeros diez lugares de la lista de manera paritaria; *personas de la diversidad sexual*: al menos en tres fórmulas en cualquiera de los 300 distritos más una de representación proporcional dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y *personas migrantes*: una fórmula de candidaturas migrantes en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones.

¹⁶ Esta medida cobijó a más de 32 mil residentes en el extranjero, entre los cuales el 66.8% optó por esta modalidad de voto (Organización de los Estados Americanos, 2021).

Los dilemas organizativos y las medidas adoptadas por la autoridad electoral

Las elecciones mexicanas supusieron una serie de desafíos relacionados con la logística organizativa, los cuidados sanitarios, los derechos de las personas enfermas, el calendario electoral, la manera de hacer campaña electoral (que asaltó el mundo digital, el cual no se encuentra regulado), la gestión de los horarios del día de la elección, el modo en que se garantiza la distancia física en los eventos y mítines, el uso de la tecnología en los procesos, la capacitación electoral a los miembros de casillas y la bioseguridad de las personas participantes en todas las etapas del proceso. En este escenario, el INE implementó medidas incluso antes que lo hicieran las autoridades sanitarias gubernamentales (Rivera Velázquez, 2020: 21), dado que debía generar acciones preventivas para la estructura organizativa del organismo.¹⁷

Asimismo, hubo que administrar elecciones, pero también gestionar la confianza hacia la autoridad electoral, dado que los embates se dieron desde diversos actores que buscaban cuestionar su legitimidad e incluso hacer implosionar el proceso (Córdova Vianello, 2021; Zavala 2021).

La responsabilidad que asumió el organismo electoral obligó a redefinir procedimientos y protocolos sobre cómo se desarrollaría la elección. De esta manera se aprobaron una serie de medidas sanitarias para prevenir contagios por COVID-19 durante el desarrollo de la jornada electoral y con relación a los diferentes procesos que suponen organizar una elección: capacitación, el día de la jornada electoral, los conteos, entre otros. Entre las medidas implementadas por

¹⁷ El 13 de marzo de 2020 el secretario ejecutivo del INE instruyó la aplicación de medidas de higiene, información y orientación sobre la epidemia en todos los centros de trabajo del Instituto. El 17 de marzo, la Junta General Ejecutiva acordó medidas administrativas y operativas para disminuir los riesgos de los trabajadores del Instituto, de los usuarios y de las personas involucradas en las actividades de capacitación respecto a los procesos de Coahuila e Hidalgo. El 22 de marzo de 2020 el INE anunció el cierre, a partir del día siguiente de los 858 módulos de atención ciudadana (MAC) en todo el país (Rivera Velázquez, 2020: 22).

el INE se encontraron: a) el uso de tapabocas obligatorio para electores y funcionarios de casilla (quienes además fueron dotados con una careta); b) las medidas de distanciamiento social; c) la aplicación de gel antibacterial y toalla desinfectante en la entrada de casilla; d) la verificación de la credencial de elector sin contacto físico; e) la aplicación de un líquido indeleble en el pulgar del y la votante; f) la sanitización de las casillas cada tres horas, entre otras (Vallejo, 2021).¹⁸

Esto implicó que los tiempos, los calendarios y los procesos cambiaran, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar, de ahí la necesidad de que cualquier decisión de cambio de las elecciones fuera resultado del consenso entre las diversas fuerzas políticas y estuviera comunicada de manera transparente a los actores críticos y a la ciudadanía. Estos procesos se han dado además en un marco de fuerte incertidumbre (Tulio, 2020; Zavala, 2021).¹⁹ De este modo, cualquier decisión debía estar acompañada del apoyo de todas las fuerzas políticas, de gobiernos y de oposiciones, de autoridades y de ciudadanía (International IDEA, 2020). Más allá de las tensiones propias de cualquier proceso electoral, el caso mexicano dio cuenta del disciplinamiento de las fuerzas políticas y de la autoridad electoral detrás de un Comité Técnico que asumió el control de la elección; que fue el que marcó las necesidades, las medidas y el tipo de estrategia que debía llevarse a cabo para enfrentar la pandemia (Córdova Vianello, 2021). Además, no sólo se trató de

¹⁸ Los países que celebraron elecciones aprobaron diversos protocolos de bioseguridad que integran una serie de medidas para minimizar los riesgos de contagios a la hora de votar: a) uso obligatorio de mascarillas (Ecuador, República Dominicana); b) sana distancia que supone distancia física de al menos dos metros (Ecuador); c) franjas de horario por grupos (organizados por edad o en su caso por terminación del documento de identidad) (Ecuador); d) llevar la pluma desde casa (Ecuador); e) control de temperatura a la entrada del recinto electoral; f) pruebas PCR para observadores internacionales y para fiscales de los partidos políticos (Ecuador), y g) señalética informativa en cada recinto electoral con las medidas e indicando la dirección de circulación (Ecuador) (ver Informe CAPEL 2020; #ObservatorioReformas 2021).

¹⁹ “La pandemia nos tomó por sorpresa. Debimos aprender a cómo hacer frente a la pandemia y eso también implicó reinventarnos” (Zavala, 2021).

adaptar la normativa y armonizarla, sino también construir confianza en medio de la pandemia y también respecto a los ataques que vivió la autoridad electoral.

Las prácticas partidistas

Las campañas para las diputaciones federales iniciaron el 4 de abril de 2021 y finalizaron el 2 de junio del mismo año, fecha en que todas las candidaturas debieron suspender cualquier publicidad relacionada con sus plataformas políticas o con la posibilidad de solicitar el voto. La campaña electoral evidenció la presencia de “un gran elector”, que intervino activamente desde las conferencias matutinas impartidas desde el Palacio Nacional, denominadas como “mañaneras” fijando temas, estableciendo encuadres, señalando aliados y detractores, aun cuando la ley lo prohíbe explícitamente. A pesar del carácter federal de la competencia, la conversación mediática estuvo fijada nacionalmente, dando cuenta de la alta personalización y centralización de la política mexicana.

En esta ocasión, los partidos políticos nacionales tenían la posibilidad de formar coaliciones entre ellos para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa (MR).²⁰ En consecuencia, seis partidos decidieron agruparse en dos coaliciones parciales para competir por la mayoría de las gubernaturas y escaños en la Cámara de Diputados: por un lado, la coalición oficialista “Juntos Haremos Historia” (183 distritos) estuvo integrada por MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y, por otro lado, los partidos de oposición conformaron la coalición “Va por México” (219 distritos), integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD).

²⁰ De acuerdo con el instructivo aprobado por el Consejo General del INE (Acuerdo INE/CG636/2020), los partidos o agrupaciones nacionales pueden coaligarse bajo tres modalidades: coalición total (100 % de candidaturas en 300 distritos de MR), coalición parcial (al menos el 50 % de candidaturas en 150 distritos de MR) y coalición flexible (al menos 25 % de candidaturas en 75 distritos de MR).

Las estrategias partidistas aprovecharon una vez más la alta spotización; mucha presencia en territorio de los aparatos partidistas (a pesar de las condiciones de sana distancia impuestas por la pandemia)²¹ al mismo tiempo que se promovía una alta conflictividad en las redes sociales. Si bien hubo exigencias de medidas para las campañas y con ello los eventos y actos de campaña mantuvieron controles de sanitación y distanciamiento social; muchos militantes y dirigencias salieron igual a la calle y reprodujeron formas y prácticas tradicionales de contacto directo. En este sentido, las campañas priorizaron la comunicación personal, así como también las interacciones digitales y la enorme capacidad relacional de la mensajería instantánea, aunque no dejaron de hacer mítines, caminatas puerta a puerta y movilizaciones, sobre todo a nivel local.²²

Además, las campañas se desarrollaron en medio de un clima de inseguridad en el que varios candidatos y candidatas recibieron amenazas, intimidaciones o fueron víctimas de atentados contra sus vidas. Según cifras del Indicador de Violencia Política (IVP) de la Consultora Etelect, este proceso electoral ha sido el más violento en la historia con 782 agresiones globales contra políticos en las 32 entidades del país (en el 2018 se registraron 774). Del total de agresiones, 89 personas perdieron la vida (Rodríguez, 2021). Además,

²¹ El órgano electoral dispuso que en las reuniones o asambleas que se llevaran a cabo se respetaran los límites de asistentes determinados por las autoridades de salud correspondiente, asegurando medidas de sana distancia, uso obligatorio de cubrebocas, colocación de tapetes desinfectantes, escaneo de temperatura de las y los asistentes a través de un termómetro digital o infrarrojo, aplicación obligatoria de líquido o gel sanitizante con base alcohol de más de 70 % (para la desinfección de manos).

²² En un informe realizado por Campaigns & Elections (2020: 6), se identificaron al menos seis dimensiones donde la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19) ha tenido impacto sobre las campañas electorales, las que describen también lo que ocurrió en México, en particular, en aquellas actividades de contacto masivo (persona a persona): prospección y campo, recaudación de fondos, correo directo, publicidad digital, publicidad en televisión y los impactos en las empresas consultoras. Con más voluntarios y simpatizantes en casa, que siguen las pautas de distanciamiento social, existe una mayor oportunidad para que las campañas recluten simpatizantes y voluntarios para la tarea electoral (Campaign & Elections, 2020: 6).

el 35 % de las víctimas fueron mujeres y hubo un incremento del 80 % en los casos registrados de violencia política en razón de género, especialmente en los estados de Oaxaca y Veracruz (García, 2021).

La ciudadanía

Según el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), la participación ciudadana en el proceso electoral federal fue de 52.7 % (47'464,733 de votos en total), lo que representa un leve aumento respecto a la elección intermedia de 2015, cuya participación fue del 47 %. Este era uno de los grandes desafíos de la jornada, ya que la participación ciudadana no suele superar el 50% en este tipo de elecciones, con el agravante de que, en esta oportunidad, la pandemia podría desincentivar aún más la asistencia a las casillas de votación. El miedo al contagio era una realidad. Sin embargo, las medidas sanitarias, la confianza que pudo transmitir la autoridad electoral respecto a las condiciones de sanitización y el hecho de que hicieran elecciones concurrentes para diferentes cargos a nivel municipal, estatal y federal contribuyeron a superar este desafío.

IV. LOS RESULTADOS DE LA COMPETENCIA (MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA)

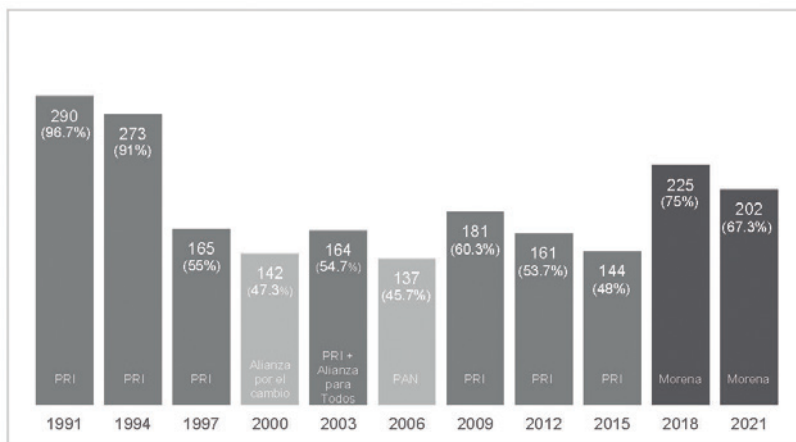
El proceso electoral fue una gran fiesta cívica, que renovó el compromiso de la ciudadanía con la democracia, a pesar de los casos de violencia política que se registraron en diferentes lugares del país. Los derechos fundamentales de poder elegir y de ser elegidos se pudieron conciliar con la garantía de derecho a la salud. Diversas cuestiones resultan claves en el análisis de esta elección intermedia. Lo que estaba en juego era —fundamentalmente— la mayoría de la Cámara de Diputados, así como también la capacidad de los partidos tradicionales de sobrevivir a sí mismos. Aun cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador no estaba en la papeleta, una mayoría veía esta elección como un referéndum a su gestión. De ahí que muchos quisieron ver una especie de

evaluación retrospectiva del gobierno de MORENA mientras otros esperaban que se cambiara la correlación de fuerzas en el Legislativo.

Los resultados evidenciaron que el Legislativo será un espacio mucho más plural de lo que era; que los partidos tradicionales se han recuperado un poco y que habría un regreso al “pluralismo moderado”, que se había visto alterado por los “chapulinazgos” posteriores a septiembre de 2018 y que lo habían llevado a cierta dinámica hegemónica. Unos y otros parecerían haber escuchado el mensaje del electorado que resulta claro: el poder supone equilibrios y se comparte, aunque los resultados legislativos y estatales reafirman la hegemonía del oficialismo. Una parte del electorado continúa apoyando a MORENA y sus aliados, aunque no con la mayoría que el gobierno esperaba ni tampoco le da un cheque en blanco. Otra parte ha votado por los partidos tradicionales, no porque olvidaran su incapacidad para resolver sus problemas de bienestar básico, sino como una oportunidad para generar alternativas que permitan regenerar la política.

Los datos dieron el triunfo al oficialismo, que pasó a contar con mayoría simple para impulsar algunas iniciativas en el Congreso, aunque se quedó sin fuerza suficiente para aprobar reformas constitucionales de mayor envergadura, para lo cual se requiere el respaldo de al menos dos tercios de las y los 500 legisladores. MORENA tuvo menos diputaciones de las que poseía en la integración anterior de la Cámara Baja ya que, actualmente, el partido del gobierno cuenta con 253 asientos. En comparación con 2018, MORENA obtuvo 202 distritos electorales, menos que los 225 que contaba en la legislatura anterior (gráficas 1 y 2). En tanto, la coalición opositora tuvo una importante recuperación al pasar de 147 asientos en 2018 a 205 en los últimos comicios.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE DISTRITOS EN LOS QUE EL PRINCIPAL PARTIDO O COALICIÓN
OBTUVO EL MAYOR NÚMERO DE VOTOS EN LAS ELECCIONES
DE DIPUTACIONES FEDERALES 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

Conocer cuántos partidos compiten en la política comparada, se puede medir a partir del cálculo del índice del Número Efectivo de Partidos (NEP),²³ lo que permite apreciar la fuerza de los partidos y cuántos escaños cuentan de una manera intuitiva y directa. El gráfico 3 ofrece dos métricas del NEP para el período 1991-2021: una calculada a partir de la proporción de votos obtenido por cada partido o coalición en las diez elecciones del período y otra con la proporción de curules obtenidos por cada partido al comienzo de cada legislatura de la Cámara de Diputados.²⁴ Mientras la línea gris revela un crecimiento sostenido del NEP

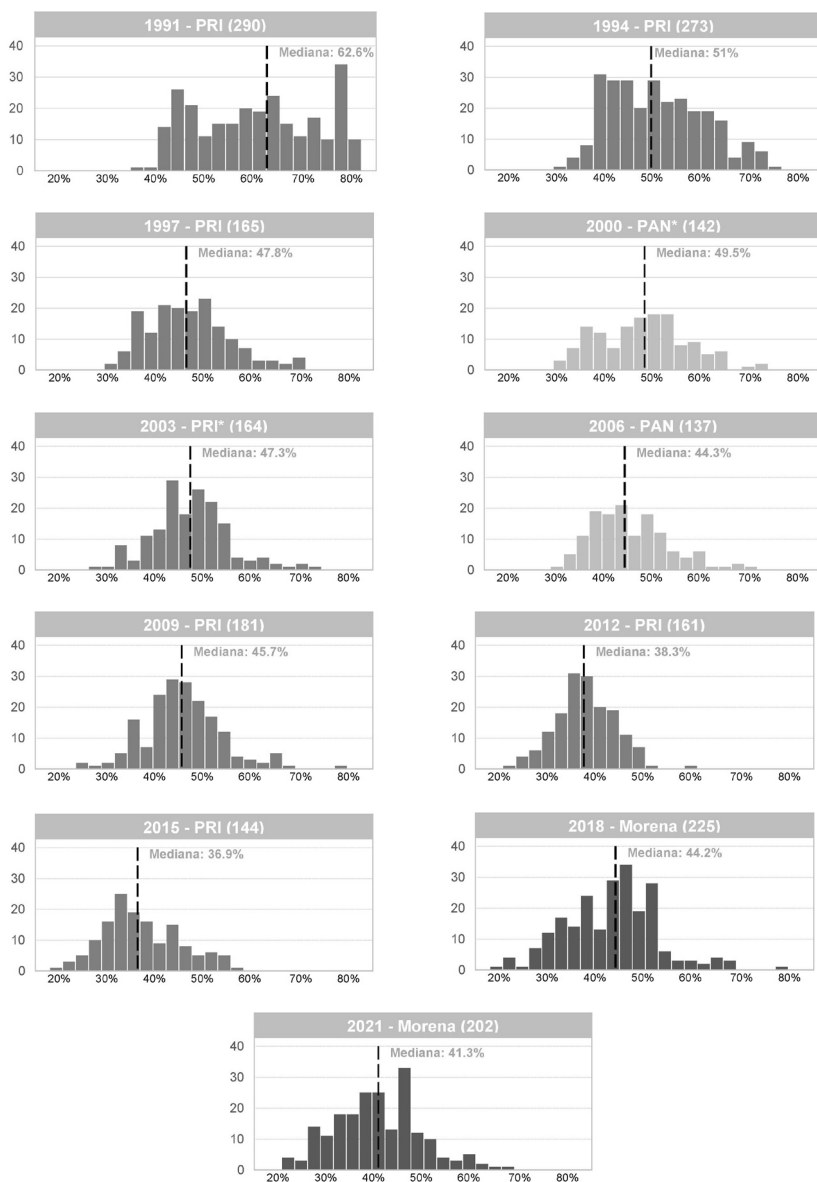
²³ La fórmula para calcular el Número Efectivo de Partidos propuesta por Laakso y Taagepera (1979) es la siguiente:

$$NEP = 1/\sum pi^2$$

En donde pi es el porcentaje de votos o escaños de cada partido.

²⁴ En esta investigación se usaron los datos de la Cámara Baja pues ofrecen mediciones más frecuentes (trece) que los del Senado de la República (siete) para el mismo período. Al calcular el NEP, se consideraron el total de diputaciones obtenidas por

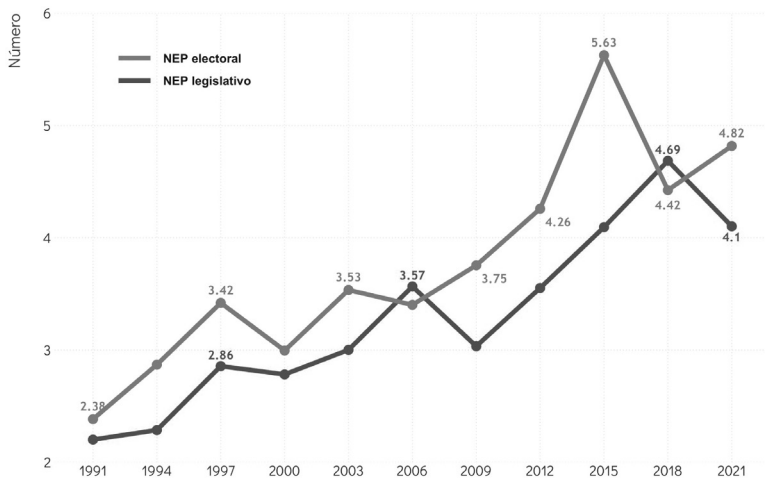
GRÁFICA 2
 PORCENTAJE DE VOTOS DEL PARTIDO O COALICIÓN QUE GANO MÁS DISTRITOS
 EN CADA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES FEDERALES 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

electoral entre 1991 y 2015, período en el que pasó de 2.38 a 5.56. Sin embargo, en la elección de 2018 se redujo a 4.35, volviendo a subir para 2021. La línea azul ilustra que entre 1991 y la primera medición de 2021 el NEP legislativo a través de los escaños creció de manera casi continua, pasando de 2.2 a 4.1 en el período analizado. En cualquier caso, la comparación entre 2018 y 2021 resulta muy interesante dado que hay un creciente pluralismo electoral en el último proceso, aunque luego se ve reducido en la integración de la Cámara debido al efecto del sistema electoral.

GRÁFICA 3
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELECTORAL Y LEGISLATIVO, 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

Como se ha mencionado previamente, la figura de reelección legislativa a nivel federal fue una innovación para esta elección. De acuerdo con @Integralia_Mx, el 89.6 % de los legisladores manifestaron su intención de reelegirse, pero sólo 187 fueron postulados por sus partidos. Finalmente, 102 candidatos/as lograron reelegirse para un nuevo periodo legislativo en la Cámara de Diputados. En esta elección también hubo un gran avance en materia de inclusión política de las minorías y grupos subrepresentados. Gracias a las reglas

cada partido político representado en la Cámara de Diputados, sin importar si eran de mayoría relativa o de representación proporcional.

de la paridad, la Cámara de Diputados quedó integrada de manera paritaria. Adicionalmente, sesenta fórmulas por MR ingresarían a la Cámara baja gracias a las acciones afirmativas para candidaturas indígenas, afromexicanos, personas con alguna discapacidad y para la comunidad LGBTI; a lo que habría que sumar las curules plurinominales para estos sectores de la población.

A diferencia de la elección legislativa, el triunfo de MORENA en las gubernaturas fue contundente, así como en los Congresos estatales.²⁵ Consiguió once gubernaturas de las quince que estaban en disputa, aunque perdió su bastión histórico: la Ciudad de México.²⁶ Con ello, seis entidades serán gobernadas por mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala), lo cual es un hito en un país que sólo ha tenido siete gobernadoras en toda su historia. Este avance en la representación posiblemente cambiará el juego político y pondrá luz sobre las demandas de un movimiento amplio de mujeres que ha estado muy activo exigiendo más espacios de representación y que ahora también exigirá más políticas feministas. Este proceso además ha servido para evaluar la democracia paritaria; las reformas respecto a la inclusión de personas indígenas, afro, migrante, con discapacidad y de diversidad sexual, que han llevado a las listas más progresistas de la historia, y también

²⁵ Los resultados de las elecciones locales dan cuenta de que el oficialismo y sus aliados (MORENA, PVEM y PT) pasaron a controlar diecinueve congresos estatales: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz; mientras que las demás fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD) tendrán el mayor porcentaje de legisladores y legisladoras en Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Coahuila y Chiapas (Uribe Mendoza, 2021).

²⁶ MORENA sufrió un fuerte revés en las elecciones locales de la Ciudad de México ya que perdió cuatro de las once alcaldías donde gobernaba el partido de gobierno y donde además este ha sido su bastión histórico. Los resultados dieron a la coalición oficialista “Juntos Haremos Historia” (MORENA, PT y PVEM) el control de Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo Madero, Iztacalco, Venustiano Carranza, Xochimilco y Milpa Alta. Entretanto, la coalición opositora “Va por México” (PAN, PRI y PRD) se quedó con las alcaldías de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Tlalpan y Magdalena Contreras (Uribe Mendoza, 2021).

la poca capacidad de las recién aprobadas leyes contra la violencia política en razón de género para desincentivar la violencia política.

V. APRENDIZAJES

La realización de las elecciones supuso una serie de importantes aprendizajes de cómo hacer elecciones en tiempo de pandemia, para las autoridades electorales, para los partidos políticos y para la ciudadanía; además contribuyeron a pensar en perspectiva comparada respecto a cómo afrontar estos desafíos. El primer aprendizaje fue que las elecciones no pueden suspenderse ni (re)programarse indefinidamente. A pesar de la pandemia y de los ajustes de la gobernanza electoral, México evidenció su capacidad de reinventarse para organizar elecciones en condiciones de integridad, y garantizar, al mismo tiempo, el derecho a la salud y el derecho al voto. Además, pudo hacerlo cumpliendo con una serie de condiciones básicas como el que sean libres, plurales, competitivas y transparentes.

El segundo aprendizaje tiene que ver con desmontar ese mito de que existe una “colisión de derechos” entre el derecho a la salud y el derecho a elegir, y de que uno está antes que el otro. Eso no es cierto. ¿Cómo puede pensarse que uno es anterior al otro? ¿Cómo imaginar que hay un conflicto entre ambos? La salud y poder elegir son derechos humanos fundamentales (Fuchs, 2020). El Estado debe garantizar ambos derechos, adoptando las medidas necesarias para proteger la salud de la ciudadanía que participe en los comicios. No es cierto que haya prioridad de uno sobre otro y que es justificable suspender alguno en aras de garantizar el otro. Los dos son importantes e indispensables para el funcionamiento del Estado democrático. Además, la propia experiencia de México evidenció que las elecciones —organizadas con el apego a las medidas sanitarias— no ponen en peligro la salud de la ciudadanía, pues los ejercicios electorales no han estado asociados con un incremento de los contagios por SARS-COV-2 (COVID-19).

Otro aprendizaje importante tiene que ver con el derecho de los votantes que están enfermos y que no pueden acceder a votar el día de la elección o,

en caso de asistir con algunos síntomas, el modo de garantizar que puedan votar sin exponer al contagio a otros grupos. Este desafío debe ser de atención prioritaria porque —en ninguna circunstancia— el Estado puede prohibir a una persona ejercer su derecho a la participación política. Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje frente a la crisis sanitaria da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer las elecciones que cumplan con estándares de seguridad pero que, al mismo tiempo, puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía.

Además, aunque “no se trata de poner los derechos al servicio de la tecnología”, como bien señaló el Magistrado uruguayo Wilfredo Penco,²⁷ la nueva realidad desafía la gobernanza electoral, la integridad de los procedimientos, el modo de trabajar y organizarse de los partidos, la manera en que la ciudadanía puede participar de manera telemática en los procesos electorales y el modo en la que el Estado facilita el ejercicio de los derechos a la ciudadanía. Y esa nueva realidad es también un laboratorio que servirá para poner a prueba nuevas formas de hacer política y de organizar elecciones que, sin afectar la confianza ciudadana, faciliten el ejercicio de derechos políticos y el trabajo de las autoridades electorales. Con todo, resulta claro que la pandemia no sólo trajo consigo retos mayúsculos para partidos y autoridades electorales, sino que planteó un escenario fértil para la creatividad y la innovación democrática.

El cuarto aprendizaje tiene que ver con el fortalecimiento de las autoridades electorales, quienes en contextos tan críticos han tenido que sortear todo tipo de amenazas discursivas (y de las otras) respecto al calendario electoral y desarrollar mecanismos (formales e informales) para evitar las influencias de sectores que en el fondo pretenden implosionar el proceso. Los reclamos para que se atrasen o se suspendan los comicios se han oído en casi todos lados, con particular fuerza en países como Ecuador o Perú e incluso, llegaron a ser

²⁷ Declaraciones tomadas del Conversatorio núm. 3: “Elecciones 2020 en camino: la experiencia latinoamericana”, organizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México y realizado el jueves 28 de mayo de 2020.

exitosos en Chile, donde se retrasaron las elecciones debido al alza en los contagios o en Paraguay donde los comicios se postergaron por un año.

A pesar de estos aprendizajes, las nuevas condiciones que ha generado la pandemia también pueden suponer riesgos como los de una mayor personalización de la política; mayores niveles de clientelismo y beneficios particularistas al partido en el gobierno que pueda verse compensado por el electorado al estar tomando decisiones difíciles en medio de una crisis sistémica. El caso mexicano no ha ido en ese sentido —por el momento—, pero eso no quiere decir que no pudiera llegar a ocurrir. Es cierto que existen desventajas para los partidos de oposición respecto a las respuestas que no pueden o no tienen cómo dar, por no contar con los mecanismos de control y expresión de ideas adecuados cuando hay que tomar decisiones difíciles. No obstante, la pandemia podría también ser una oportunidad para que los partidos políticos incrementen y movilicen a sus simpatizantes para campañas *on line* y espacios de conversación más cotidianos, de tal manera que incrementen las oportunidades de rendición de cuentas y transparencia de sus decisiones.

VI. CONCLUSIONES

En un contexto marcado por la pandemia, la violencia, la desconfianza institucional y la polarización política, México llevó a cabo las elecciones intermedias más grandes y complejas en la historia del país. El INE tuvo un papel fundamental a lo largo del proceso no sólo por los desafíos logísticos que supuso organizar una elección de estas características, sino también por las presiones y señalamientos que tuvo que enfrentar de parte de la presidencia de la República y del partido de gobierno. A pesar de ello, la autoridad electoral supo comportarse como debe hacer un árbitro electoral y sortear la situación para cumplir con sus funciones legales en términos de regular el proceso electoral federal y la participación ciudadana.

El contexto político e institucional en el que se llevaron a cabo las elecciones, la capacidad de las instituciones electorales de adaptarse a un nuevo contexto, la necesidad de modificar las reglas electorales, el modo en que

los partidos, las candidaturas y la ciudadanía decidieron involucrarse en dichos procesos, exigió que todos los actores políticos desplegaran distintas estrategias adaptativas —que incluso los enfrentó a sus propias limitaciones— pero también desarrolló capacidades alternativas respecto a sus fortalezas. Como lo señaló Fukuyama (2020), “la pandemia ha sido una prueba de estrés político global”. La crisis evidenció la capacidad de las instituciones autónomas (como los organismos electorales) para proporcionar soluciones, aprovechando los recursos disponibles en el proceso; innovando en la medida de lo posible en situaciones de alta incertidumbre; haciendo pedagogía hacia la ciudadanía respecto a los cambios que se estaban impulsando (Zavala, 2021) en medio de dinámicas de solidaridad y confianza colectiva.²⁸

Como en otros países latinoamericanos (Tulio 2020; IIDH CAPEL 2020), los órganos electorales mexicanos enfrentaron la pandemia en ese contexto de alta incertidumbre y, de una u otra manera, evidenciaron su capacidad de adaptación para realizar las actividades y procedimientos electorales.²⁹ Así como la pandemia ha traído consecuencias negativas, también ha evidenciado elementos positivos.³⁰ Las instituciones han sorteado los obstáculos logísticos; los partidos han hecho campaña, la ciudadanía ha votado y contado los votos sin que se incrementaran los contagios. Todos aprendieron a procesar los cambios en las reglas de juego y los procedimientos, incluso una vez comenzado el proceso electoral. Esta capacidad de adaptación ha dado cuenta de las fortalezas y habilidades institucionales para trabajar en contextos de incertidumbre y de la capacidad de los actores críticos y la ciudadanía de asimilar las exigencias institucionales.

²⁸ “Los países con gobiernos capaces y legítimos se enfrentarán relativamente bien y pueden adoptar reformas que los hagan aún más fuertes y resistentes, facilitando así su rendimiento superior futuro. Los países con capacidad estatal débil o liderazgo deficiente estarán en problemas, estancados, sino empobrecidos e inestables” (Fukuyama, 2020).

²⁹ Sobre las implicaciones de la organización de las elecciones en América Latina véanse los cinco fascículos publicados por IIDH-CAPEL, <https://www.iidh.ed.cr/>

³⁰ Fukuyama (2020) también ha señalado además que, si bien una crisis sanitaria como la que ha vivido el mundo puede ocasionar efectos negativos, la pandemia también puede producir resultados positivos.

La democracia mexicana ha evidenciado una vez más su capacidad de resiliencia y de poder garantizar los derechos humanos fundamentales con relación a la salud, así como a la oportunidad de ejercer la voz pública y el control político a través de las elecciones. Esto supone que no sólo estamos ante un “mínimo indispensable de democracia”, es decir, que no sólo se cumplen una serie de derechos que conjuntamente definen lo que habitualmente se llama “democracia electoral” (Munck, 2010: 151), sino que se está ante una democracia que puede hacer frente a los retos y a las crisis que enfrenta. De ahí que la democracia mexicana haya dado cuenta de su fortaleza frente a esta crisis que hace suponer, como ha señalado Beltrán Miranda (2020: 17), que “las elecciones han cambiado para siempre”.

La ciudadanía mexicana fue la gran vencedora de estas elecciones. Si bien cada proceso supone un gran esfuerzo de logística e inversión de tiempo y recursos por parte de las autoridades electorales —como en muy pocos lugares del mundo—, los verdaderos protagonistas de la jornada han sido las ciudadanas y los ciudadanos que durante semanas previas al día “D” se han ido preparando para recibir los votos de sus vecinos en los procesos de capacitación y que ese día salieron a votar y contaron los votos. Por unos días abandonan su condición de espectadores para convertirse en gladiadores de la contienda: se informaron y capacitaron, prestaron sus patios y cocheras para las casillas, recibieron los paquetes electorales en sus casas y construyeron, con sus decisiones individuales, resultados colectivos. Y, además, en esta ocasión, más de la mitad de la lista nominal decidió participar e hizo largas filas para ejercer su voto en medio de la pandemia. Estos simples actos, que ponen a la ciudadanía en el centro de la ecuación, son los que dan sentido a la convivencia democrática.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos mexicano: ¿Una Historia sin fin?”, en Freidenberg, Flavia, (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. Ciudad de México:

- Instituto Nacional Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Beltrán Miranda, Yuri Gabriel, “Salvar las elecciones”, *Revista Voz y Voto* 327, mayo, 2020, pp. 17-20.
- Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Boese, Vanessa A. *et al.*, “How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization*, 2021, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Campaign & Elections, “COVID-19 and the Political Campaign Industry. Navigating the 2020 Cycle”, Washington D.C., 2020.
- Casas Zamora, Kevin, “La democracia en América Latina: mejor de lo que suena”. *The New York Times*, 28 de septiembre, 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html>
- Cantú, Francisco y Hoyo, Verónica, “México 2016: El declive de la confianza institucional”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 37, núm. 2, 2017, pp. 493-518.
- Coppedge, Michael, *et al.*, “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10”, *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, 2021, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>
- Córdova Vianello, Lorenzo, Participación en la Mesa 1 “Adecuaciones normativas para la organización de elecciones en tiempos de pandemia”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizada por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 26 de abril, 2021.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.
- Diamond, Larry, “Elecciones sin democracia: los regímenes híbridos”. *Estudios Políticos*, Medellín, vol. 24, enero-junio, 2004, pp. 117-134.
- Fernández, Cristóbal, “Elecciones en pandemia”, *Blog de la Revista Voz y Voto*, 2021, <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/178Elecciones-en-pandemia>

- Freidenberg, Flavia, “La calidad de las elecciones en América Latina”. *Mundo Electoral*, año 6, núm 18, 2013, <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=1138>
- Freidenberg, Flavia, “La gestión política de la pandemia Covid-19: tensiones y oportunidades democráticas”, en González, Nuria *et al.* (eds.), *Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Freidenberg, Flavia y Garrido de Sierra, Sebastián, *Las transformaciones del sistema de partidos mexicano: entre la estabilidad hegemónica y las presiones pluralistas*, (documento en elaboración), Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, 2021.
- Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, “La democracia en tiempos de pandemia en América Latina”, *La democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2021, pp. 287-331.
- Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, *Violencia política contra las mujeres y armonización legislativa multinivel en México*, (documento de Trabajo), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 202, 2020, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6097/2.pdf>
- Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, “La democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio, 2020, 1-42, https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_1
- Fuchs, Marie-Christine, “El coronavirus en América Latina ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho?”, (documento de trabajo) KAS Bogotá, 2020, https://www.kas.de/documents/271408/4627511/2020_covid+Lateinamerika_esp+%28final%29.pdf/bb492cee-d5b9-1f10-73d8-92abffa0ef7d?version=1.0&t=1588863456407
- Fukuyama, Francis, “The Pandemic and Political Order”. *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
- García, Carina, “Los casos de violencia política contra las mujeres incrementan 80% en campañas”, *Expansión*, mayo, 2021, <https://politica.expansion.mx/>

- mexico/2021/05/10/los-casos-de-violencia-politica-contra-las-mujeres-incrementan-80-en-campanas (consultado el 11 de mayo del 2021 a las 22:00 horas).
- Garrido de Sierra, Sebastián, *La reforma definitiva. ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, CIDE, 2019.
- Garrido de Sierra, Sebastián y Freidenberg, Flavia, “El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018”. *Política y gobierno*, vol. 27, núm. 2, II semestre, 2020, 1-22.
- González Díaz, Marcos, “Elecciones en México: 3 claves para entender la importancia de las intermedias, los comicios más grandes en la historia del país”, *BBC News Mundo*, junio, 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57354378> (consultado el 5 de junio del 2021 a las 22:00 horas).
- Hyde, Susan D, *The pseudo-Democrat vs Dilemma*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.
- IIDH-CAPEL, *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2020.
- International IDEA, “Elecciones y COVID-19: lecciones de América Latina”, publicado el 18 de junio, 2020, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>
- IRI, “Covid-19 Crisis Threatens Democracy, Leading World Figures Warn”, publicado el 25 de junio, 2020, <https://www.iri.org/resource/covid-19-crisis-threatens-democracy-leading-world-figures-warn> (consultado el 13 de julio de 2020, 18:52 horas).
- Instituto Nacional Electoral, “Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021”, *Instituto Nacional Electoral*, 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx> (consultado el 7 de junio del 2021 a las 22:00 horas).
- Instituto Nacional Electoral, “Concluye INE fiscalización de precampañas y obtención de apoyo ciudadano de aspirantes a candidaturas independientes 2020-2021”, *Central Electoral*, 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/25/concluye-ine-fiscalizacion-de-precampanas-y-obtencion-de-apoyo-ciudadano-de-aspirantes-a-candidaturas-independientes-2020-2021/> (consultado el 7 de junio del 2021, 2:00 horas).

- Laakso, Markku y Taagepera, Rein, "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, 1979, 3-27.
- Levitsky, Steven y Way, Lucas, "Elecciones sin democracia: El surgimiento de los regímenes autoritarios competitivos". *Estudios Políticos*, Colombia, vol. 24, enero-junio, 2004, pp. 159-176.
- Magaloni, Beatriz, *Voting to Autocracy Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Medina Llanos, Oscar *et al.*, "Reelección legislativa local en 2021 (parte I)", *Nexos*, junio, 2021, <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/06/reeleccion-legislativa-local-en-2021-parte-i/> (Consultado el 7 de junio del 2021 a las 22:00 hrs.)
- Méndez de Hoyos, Irma, "A preliminary framework to analyze the quality of elections in Latin America: Mal Practices in Presidential Elections 2006-2012", ponencia presentada en el VII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina, Oporto, 12-15 de junio, 2013.
- Munck, Gerardo, "Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 573-597.
- Norris, Pippa *et al.*, "Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset". *Political Science & Politics*, vol. 47, núm. 4, octubre, 2014, pp. 789-798.
- Norris, Pippa, "The new research agenda studying electoral integrity". *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 563-575.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 1978-2021. Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos, <https://reformaspoliticas.org>
- Organización de los Estados Americanos, "Informe Preliminar de la Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México", OEA, 2021, <https://www.oas.org/es/> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).

- Organización de los Estados Americanos, *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*. Washington, D.C., Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, 2020.
- Pozas-Loyo, Andrea, “On the Possible Legal and Political Effects of the Covid-19 Pandemic in México”, *Manuscrito*, 11 de junio, 2020.
- Przeworski, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019.
- Rivera Velázquez, Jaime, “A grandes males ...”, *Revista Voz y Voto*, núm. 327, mayo, 2020, pp. 21-24.
- Rodríguez, Iván, “Actual proceso electoral, el más violento desde que hay datos: Etellekt”, *El Economista*, 1 de junio, 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/Actual-proceso-el-mas-violento-desde-que-hay-datos-20210601-0017.html> (consultado el 7 de junio del 2021, 22:00 horas).
- Schattschneider, Elmer, *Régimen de partidos*, Madrid, Tecnos, 1964.
- Saba, Roberto, “Pandemia y desigualdad estructural”, conferencia vía YouTube, publicada el 18 de junio, 2020, https://www.youtube.com/watch?time_continue=16&v=eMSSN0tk3CU&feature=emb_logo (consultado el 11 de julio de 2020, 14:40 horas).
- Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1992.
- Schedler, Andreas, “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, 13(2), 2002, pp. 36-50.
- Strategia Electoral, “Reporte de resultados. Elecciones 2021”, 8 de junio, 2021, <https://laboratorioelectoral.mx/documentos> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).
- Tulio, Alejandro, *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020.
- Vallejo, Guadalupe, “¿Qué medidas sanitarias para votar hay en las elecciones del 6 de junio?”, *Expansión*, 3 de junio, 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/03/el-abc-del-protocolo-sanitario-pa->

ra-votar-en-tiempos-de-pandemia-de-covid (consultado el 7 de junio del 2021, 22:00 horas).

Vázquez Piñón, Marisol y Vázquez Correa, Lorena, “¿Cómo va la implementación de la paridad en las gubernaturas en las elecciones de 2021?”, *Animal Político*, 17 de febrero, 2021, <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/como-va-la-implementacion-de-la-paridad-en-las-gubernaturas-en-las-elecciones-de-2021> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).

Uribe Mendoza, Cristhian, “Análisis de Elecciones en México 2021”, Ciudad de México, Observatorio de Reformas políticas en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2021.

Zavala, Claudia, Participación en la Mesa 3 “¿Qué retos se enfrentan para organizar unas elecciones en tiempos de pandemia?”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 28 de junio, 2021.

Tomo 4
La década COVID en México
Estado de derecho



La pandemia puso a prueba el funcionamiento de las democracias constitucionales en diversas partes del mundo. El objetivo de este volumen es contribuir a la comprensión de las repercusiones de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado de derecho mexicano. Las reflexiones aquí fomentadas subrayan la importancia de la aplicación del derecho convencional por parte del Estado en la gestión la pandemia, junto a la necesidad de que existan contrapesos y controles constitucionales respecto de las medidas impulsadas por el Gobierno para afrontar la emergencia. Proponen un diagnóstico sobre la capacidad de respuesta del sistema federal mexicano para contener la propagación del virus y proteger a la población más vulnerable. Destacan los esfuerzos institucionales a fin de garantizar la participación política ciudadana y la renovación pacífica, libre y ordenada de los órganos de representación popular en contextos extraordinarios. Finalmente, centran la atención en la creciente militarización del país que, si bien tiene un origen anterior, durante la pandemia se ha profundizado, ampliado y diversificado, lo que pone en riesgo los derechos humanos y la naturaleza democrática del Estado.



SECRETARÍA GENERAL
Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



**COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES**