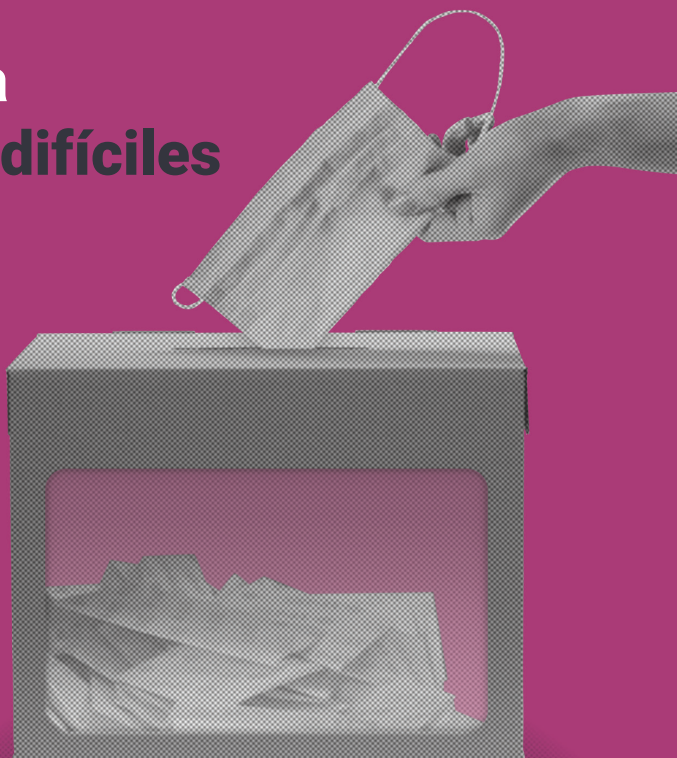


LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

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

Democracia
en **tiempos difíciles**



Miguel Armando López Leyva
Laura Montes de Oca Barrera
(Coordinadores)



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

Nombres: López Leyva, Miguel Armando, editor. | Montes de Oca Barrera, Laura, editor.

Título: Democracia en tiempos difíciles / Miguel Armando López Leyva, Laura Montes de Oca Barrera (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales : Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 8.

Identificadores: LIBRUNAM 2205793 (impreso) | LIBRUNAM 2205844 (libro electrónico) | ISBN 9786073074599 (impreso) | ISBN 9786073074650 (libro electrónico).

Temas: Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- México. | Democracia -- México -- 2020- . | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- América Latina. | Políticas públicas -- México. | México -- Política y gobierno -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC JL1231.D437 2023 | LCC JL1231 (libro electrónico) | DDC 320.972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.

Imagen de forros: Alan Josué Luna Castañeda

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D.R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

www.iis.unam.mx

ELECTRÓNICOS

ISBN (Volumen): 978-607-30-7465-0 Título: Democracia en tiempos difíciles

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

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7459-9 Título: Democracia en tiempos difíciles

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: Democracia en tiempos difíciles	21
<i>Miguel Armando López Leyva</i>	
<i>Laura Montes de Oca Barrera</i>	
 I. LOS DESAFÍOS PARA EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICA	
1 Un panorama de la democracia en tiempos pandémicos	41
<i>Miguel Armando López Leyva</i>	
2 América Latina y COVID-19: impactos de la pandemia en democracias frágiles	75
<i>Salvador Martí i Puig</i>	
<i>Manuel Alcántara Sáez</i>	
3 ¿Oleajes que amenazan libertades? La respuesta del gobierno de México a la pandemia de COVID-19	101
<i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	

**II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIONES:
EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y ESTATALES
FRENTE AL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA**

- 4 ¿Gobernanza pandémica?
Articulaciones gobierno-mercado-sociedad
en las Américas 147
Laura Montes de Oca Barrera
- 5 Políticas públicas en ciencia y tecnología:
acciones frente a la emergencia sanitaria 183
Marcela Amaro Rosales
- 6 Evaluación de los sitios web
sobre el virus SARS-COV-2 diseñados
en las entidades federativas mexicanas:
un análisis de su política de comunicación digital 215
José Antonio Sevilla Sevilla

**III. LOS PODERES PÚBLICOS EN LOS TIEMPOS
DE LA COVID-19: ADAPTACIÓN Y CAMBIOS**

- 7 COVID-19 y las limitaciones
del sistema electoral mexicano 261
Víctor Morales Noble
- 8 El poder Legislativo mexicano
en tiempos de pandemia: innovaciones
y nuevos constreñimientos institucionales 301
Khemvirg Puente Martínez
- 9 La comunicación institucional
del Ejecutivo Federal mexicano
frente a la emergencia sanitaria por COVID-19:
análisis de contraste de tres estrategias 337
G. Georgina Sosa Hernández

Conclusiones.	
Mirar al futuro: la democracia en tiempos pospandémicos	369
<i>Miguel Armando López Leyva</i> <i>Laura Montes de Oca Barrera</i>	
Perfil de autoras y autores	385

III. LOS PODERES PÚBLICOS EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19: ADAPTACIÓN Y CAMBIOS

COVID-19 y las limitaciones del sistema electoral mexicano

7

Víctor Morales Noble*
Instituto Nacional Electoral

*Dios se ríe de las plegarias que hacen
para aliviar las penurias públicas
quienes se oponen a todo aquello
que se requiere para resolverlas.*

JACQUES BÉNIGNE BOSSUET

INTRODUCCIÓN

Las elecciones son condición necesaria de un régimen democrático ya que por medio de ellas se expresa la voluntad popular, la cual otorga legitimidad al ejercicio de autoridad del poder público. En democracia, toda representación o función de gobierno deriva de la designación hecha por las personas con derecho a sufragar, en tanto que la autoridad y la representación derivan del sufragio, de manera directa o indirecta, que les habilita para designar autoridades en atención a las atribuciones que el nombramiento faculta.

* Las consideraciones realizadas en este texto son de carácter estrictamente individual y no representan de ninguna manera a la institución electoral.

En un régimen democrático, los procesos electorales deben cumplir un conjunto de requisitos para ser considerados como expresión de la voluntad popular, los cuales son enunciados de manera genérica en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948, artículo 21, numeral 3).

En primer lugar, deben ser elecciones “auténticas”: todo proceso electoral es susceptible a la constancia pública de los actos propios de la organización, realización y validación de resultados. El orden legal establece de manera genérica y abstracta el tiempo, el lugar, las modalidades y las condiciones para la emisión válida del sufragio para la asignación de cargos.

Otra característica de las elecciones consiste en su celebración periódica. En un régimen democrático, la designación de un cargo de autoridad o representación corresponde a un tiempo perentorio legalmente establecido, así que la elección de las personas ocurre en tiempos recurrentes de manera ordinaria.

En democracia se convoca universalmente al sufragio. El sufragio universal refiere al derecho a votar para toda persona sin exclusión cuando ejerza derechos ciudadanos en atención al orden legal establecido.

El sufragio es igual para todas las personas, elemento consustancial en un régimen democrático: cada persona es un voto. La mayoría de los votos, por lo general, es el criterio para determinar la designación del cargo; un solo voto emitido valida el proceso de elección, pero las democracias se preocupan por la participación de, al menos, la mayoría de la población con derecho a sufragar.

Por último, las personas son libres para votar. La voluntad de la persona no debe ser coaccionada y debe disponer de alternativas susceptibles todas ellas de acceder al cargo. Se asume que el voto es secreto o se emite por “cualquier otro procedimiento que garantice la libertad del voto”, como advierte la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), lo cual requiere la necesidad de garantía para una competencia equitativa entre alternativas que compiten por el escrutinio de la población votante.

Cada uno de estos aspectos constitutivos de elecciones democráticas fueron ponderados ante el reto que significó la pandemia de la enfermedad de COVID-19 en el contexto de la preocupación mundial sobre los efectos

que pudieren implicar el deterioro de los regímenes democráticos, pues ponía en duda la realización de procesos electorales auténticos, particularmente en los rubros de organización, realización y periodicidad. México no fue ajeno a esa preocupación.

La pandemia por COVID-19 representa el reto más relevante para la democracia en el ámbito mundial, pues ha sido una situación de emergencia para la salud pública de las poblaciones de todas las naciones y soberanías del planeta. La mecánica del contagio y la letalidad de la enfermedad establecieron razones de política pública que debatían sobre la jerarquía de dos derechos humanos fundamentales: el derecho a un nivel de vida que asegure la salud y el bienestar, por una parte, ante el derecho a la participación en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

METODOLOGÍA

Si bien era motivo de preocupación, el incremento de casos de COVID-19 en el mundo no fue considerado un reto especial para la organización y realización de elecciones en los regímenes democráticos desde el primer reporte de contagio por un nuevo coronavirus el 31 de diciembre de 2019 emitido por China a la Organización Mundial de la Salud (OMS) hasta el 11 de marzo de 2020, cuando este organismo internacional caracteriza el contagio de SARS-COV-2 como pandemia. Con esta declaración y el desconocimiento de la mecánica del contagio, la organización y la realización de elecciones comenzaron a ser tema de debate; en consecuencia, la periodicidad de éstas fue susceptible a medidas de emergencia que justificaban su posposición.

La suspensión generalizada de procesos electorales alteraba el referente establecido por la DUDH —por el consenso internacional reconocido por los Estados del mundo desde 1948— en cuanto a las características de procesos electorales que permiten ejercer el derecho humano de las personas a participar en el gobierno de sus países por sí mismas o a través de representantes.

En primer lugar, establecía la posposición de procesos electorales, alterando la periodicidad, ampliando los límites de mandato de los cargos sujetos a elección popular. Además, en caso de que se organizaran elecciones, la preocupación se centró en la garantía de equidad en la contienda, la garantía de poder emitir el sufragio en condiciones de igualdad y, además, la validez del resultado, en la medida en que pudieren verse afectadas las condiciones de sufragio universal, libre y secreto.

Este capítulo se enfoca a evaluar los aspectos de la organización, realización y validación de resultados de los procesos electorales realizados por el organismo constitucional mandatado en México, el Instituto Nacional Electoral (INE) durante el período de pandemia en los años de 2020 a 2022. Este análisis se enfoca en la organización, realización y validación de los resultados electorales. Respecto de la organización, destaca la integración de las mesas directivas de casilla y su operación durante la jornada electoral por ser las instancias esenciales para la recepción y primer conteo de votos. En cuanto a la realización, se concentra en los elementos relevantes para posibilitar el ejercicio del sufragio universal, libre y secreto a la población en condiciones de igualdad; atiende también lo concerniente a la validación de los resultados en primera instancia a través de los cómputos que sustentan la entrega de las constancias de mayoría a las candidaturas ganadoras o bien remiten la documentación a las autoridades jurisdiccionales para la sanción definitiva. El análisis recupera las resoluciones del órgano principal de la autoridad electoral (el Consejo General del INE), los lineamientos instruidos para su cumplimiento y, además, los resultados de los cómputos de la votación emitida en los distintos procesos electorales celebrados durante los años de 2020 a 2022.

De esta manera, el texto pretende valorar algunos de los aspectos necesarios señalados por la DUDH para la expresión de la voluntad popular por medio de elecciones auténticas y periódicas con sufragio universal, igual y libre. En términos de autenticidad, resulta relevante consignar el ámbito de la rendición de cuentas porque implica la transparencia durante proceso para la organización electoral, la emisión del sufragio y la difusión de los resultados.

PROBLEMATIZACIÓN

La democracia, en general, ha sido concebida como un régimen que ocurre en condiciones “normales”, sin excepción, pues por definición es la transmisión pacífica de la autoridad del poder estatal entre contendientes que compiten mediante procesos de elección por los cargos de representación y autoridad. Los órdenes constitucionales establecen como excepcionales aquellas situaciones que impiden integrar los órganos de gobierno mediante elecciones, por lo que asume regímenes especiales únicamente en espacios geográficos acotados durante un tiempo perentorio y con atribuciones limitadas sancionados por los poderes del Estado, siempre en consideración de la restauración del orden constitucional. En el caso de una contingencia generalizada, esto es que abarcaré todo el territorio de dominio del Estado, se asume la suspensión del régimen democrático, hipótesis que comparte nuestra Constitución en su artículo 136. En otras palabras, las democracias modernas no conciben su suspensión; a lo más, aceptan una situación de emergencia en áreas delimitadas y únicamente por un tiempo acotado sometido a la aprobación del órgano representativo.

Incluso la motivación para invocar regímenes de excepción también es limitada, pues apela a situaciones de alteración del orden público por cuestión de conflicto armado, sea interno o con otras naciones. En las tres últimas décadas, la situación inestable en algunos países africanos por conflictos bélicos generó la necesidad de que fuera incorporada la noción de “seguridad humana” como factor a considerar para el ejercicio, la implantación o la restauración de regímenes democráticos, es decir, la adopción de medidas centradas en el ser humano que, de acuerdo con el contexto, “privilegiaran la prevención, reforzaren la protección y la capacidad de acción individual y colectiva” (IDEA, 2020b: 10). En Pakistán, durante 2018, no fueron realizadas elecciones por cuestiones de la inseguridad pública en algunas regiones; en este caso no fue por motivos de un conflicto bélico formal, sino por motivos de criminalidad (IDEA, 2020a).

Antes del año 2020 sólo se conoce un caso de suspensión parcial de elecciones por motivos de salud. En 2014, determinadas áreas urbanas de Liberia

fueron excluidas de participar en las elecciones legislativas debido a la epidemia de ébola (IDEA, 2020a). No obstante, prevalecen los criterios restrictivos en términos geográficos y temporales, por lo que los regímenes democráticos asumen su continuidad y consolidación en la medida que se cumpla, al menos, con la condición básica y necesaria de su operación: la participación de las personas en los gobiernos de sus países a través de elecciones. Este fundamento fue puesto en duda con la pandemia de COVID-19 ante la gravedad en términos de morbilidad y mortandad a nivel mundial, pero además ante la necesidad del confinamiento y la elusión del espacio público para evitar concentración de personas y la comunicación cara a cara por un tiempo indeterminado.

La pandemia por la enfermedad de COVID-19 significó para los gobiernos representativos no sólo un problema de salud pública, sino también un problema de legitimidad para la autoridad del poder público por las amplias dimensiones que adquirió en un breve lapso la propagación del virus SARS-COV-2 en términos geográficos, demográficos, de morbilidad y de mortandad. Un mes después de la detección de “un nuevo tipo de coronavirus” en la ciudad de Wuhan, China, se había reportado la presencia de la enfermedad en 25 países que concentraban 54% de la población mundial; al finalizar el primer trimestre ya incluía 204 naciones y soberanías con 99% de la población de todo el mundo; en la actualidad se han reportado casos de COVID-19 en 225 naciones, soberanías y regiones del mundo en los seis continentes del mundo, incluida la Antártida (Johns Hopkins University, 2020). Así, la pandemia de COVID-19 es la primera de carácter plenamente universal en la historia de la humanidad.

La mecánica del contagio (desconocida aún durante el primer trimestre del año 2020), la acelerada propagación y la alta letalidad en todos los territorios del mundo trascendía la magnitud de cualquier otro conflicto bélico o emergencia de salud ocurrido con anterioridad. Los regímenes democráticos en el mundo expresaron preocupación respecto de la afectación en términos de legitimidad, pues el alto riesgo para la salud de la población ponía en duda la realización de elecciones auténticas y periódicas; se imponía la necesidad de posponerlas por un lapso indefinido y sin alcance preciso, aspectos necesarios para declarar un régimen de excepción.

La pandemia podía convertir a la democracia un cascarón vacío, al ser ésta un régimen político que invoca la concurrencia de toda la ciudadanía en el espacio público para participar en el gobierno. De febrero a junio de 2020 se contabilizan 114 procesos electorales, de los cuales fueron pospuestos 72 por causa de la pandemia por COVID-19; durante el segundo semestre de 2020, de los 72 programados, fueron diferidos 23 pero no por la pandemia (Asplund, 2020). Después del año 2020, la enfermedad por COVID-19 no fue invocada para postergar elecciones, sino la inestabilidad política (como fue el caso de Haití), los conflictos bélicos o el incumplimiento de los acuerdos de transición (Libia, Palestina o Mali). Desde febrero de 2020 a febrero de 2022 hemos contabilizado 291 procesos electorales; 113 han sido pospuestos, 90 por la pandemia, de los cuales 72 ocurrieron durante el primer semestre de 2020, el resto durante el segundo semestre de ese año; ninguno desde 2021.

Al menos durante el primer semestre del año 2020 se consideró que la elección de autoridades era amenazada ante la necesidad de establecer jerarquía entre diversos derechos humanos, por principio universales, indivisibles e interdependientes; en este caso, excusaba la primacía del derecho a la salud anulando los derechos políticos. La situación de emergencia mundial parecía imponer un oxímoron, pues en los organismos multilaterales se asume que la democracia es el régimen de gobierno más propicio para la vigencia plena de los derechos humanos (OEA, 2001: artículo 7; ONU, 2000: numerales 6 y 24; 2012: preámbulo y numeral 1), pero con la pandemia requería restringir derechos políticos, lo que implicaba una contradicción basal.

Este desafío se presentaba, además, en el escenario de regresión democrática a nivel mundial. La pandemia de COVID-19 emergía como el argumento providencial para las tendencias autoritarias proclives a la restricción de los procesos de democratización o, definitivamente, de claudicación.

Durante la primera mitad del año 2020 aparecía un horizonte ominoso para la democracia en el mundo. El balance que hacía el equipo editor de la revista *Democratic Theory* en junio de 2020 destacaba cuestiones preocupantes como efecto corrosivo de la pandemia sobre las instituciones democráticas al recurrir a políticas de emergencia aprovechadas por los poderes ejecutivos para asumir el control de los Estados; el incremento de la desigualdad y la

injusticia en los regímenes democráticos, así como el predominio de los Estados-nación en detrimento de los organismos multilaterales y de cooperación internacional; al mismo tiempo observaron factores positivos impelidos por el fenómeno. Destacaban la ampliación de alternativas democráticas al emerger los poderes locales que adquirieron notoriedad para operar la atención de la emergencia de manera pronta y focalizada. Subrayaban también que la emergencia de salud hizo ver las políticas exitosas de contención sustentadas en la preexistencia de infraestructura institucional para una solidaridad prolongada, donde la sociedad civil y la población tenían acceso a alternativas de participación y a servicios de bienestar y salud (Afsoun *et al.*, 2020).

La reflexión sobre la vulnerabilidad democrática en situaciones de emergencia continúa vigente después de dos años de pandemia, pues debemos anticipar las acciones necesarias para que prevalezca en condiciones de emergencia de cualquier tipo que se presenten en los años por venir (seguridad pública, conflicto bélico, salud pública, cambio climático o desplazamientos masivos de poblaciones enteras, por señalar los retos más evidentes) sin socavar la integralidad de derechos humanos; la democracia deja de serlo en el momento que renuncia a su más alta apuesta: la plena vigencia de los derechos humanos.

La pandemia de COVID-19 urge a dejar de pensar la democracia desde el cristal optimista de la “normalidad” que supone inmutabilidad y progresividad, para reconocerse en una realidad de conflicto, desigualdad, pauperización, discriminación y amenaza permanente a la humanidad y al planeta.

DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

¿México contó con los recursos institucionales pertinentes para que su democracia prevaleciera en una situación de emergencia generalizada sin demeritar la vigencia de los derechos humanos? Este texto intenta responder a esta pregunta en el ámbito de la organización electoral analizando las resoluciones de la autoridad encargada de organizar los procesos electorales a nivel nacional y coadyuvar a aquellos de las entidades federativas, depositada en el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral (INE), y las acciones relativas a la colaboración con la Secretaría de Salud (ss). Se observa, además, el número de contagios de SARS-COV-2 reportados por la ss y la sincronía con las etapas del proceso electoral que implican eventos de mayor concentración pública de personas (las campañas y la jornada electorales). Este apartado intenta responder a dos preguntas: en una primera parte, acerca de los procedimientos institucionales a los que se recurrió para determinar la jerarquía entre derechos humanos o su indivisibilidad; en una segunda parte, se intenta destacar la dinámica de la enfermedad de COVID-19 con los hitos de la organización electoral para poder valorar si la realización de procesos electorales sugiere concurrencia entre ambos eventos.

En México es posible observar aspectos positivos y recesivos en cuanto a los procedimientos institucionales implicados. Podríamos hablar de una tesitura provechosa en la medida que la emergencia urgió a la autoridad electoral a adoptar procedimientos innovadores que, en otras circunstancias, los actores políticos difícilmente hubiesen obsequiado. No obstante, la pandemia develó algunas limitaciones de los procedimientos electorales acordados durante el período de transición desde 1991 a la fecha: un modelo que no responde ya eficientemente a una sociedad cada vez más compleja y diversa que enfrentará en los años por venir retos nunca conocidos en el ámbito mundial (calentamiento climático, crisis sanitarias y desplazamiento de poblaciones) y limita la capacidad en términos de sufragio universal y libre. Estas restricciones son consecuencia del acuerdo entre los competidores políticos, específicamente los partidos políticos, para consensuar un sistema electoral que propicia el clientelismo y la crispación política. Desafortunadamente, desde 2008 a la fecha, las reformas electorales han profundizado esa dinámica. La alternativa propuesta recientemente por el gobierno en turno no propone un modelo de mayor democratización; al contrario, pugna por la reconstrucción del sistema electoral de partido hegemónico que prevaleció durante el siglo pasado en nuestro país.

Al revisar las atribuciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente fue posible detectar que 70 corresponden al poder Ejecutivo federal, 90 son materia del Congreso de la Unión, 35 son

exclusivas de la Cámara de Diputadas y Diputados, 62 son materia única para la Cámara de Senadoras y Senadores, 23 de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 29 para el poder Judicial de la Federación. Ciertamente, el poder Ejecutivo continúa teniendo una fuerte preeminencia entre los tres poderes de gobierno, pero no es posible soslayar que el Congreso de la Unión adquirió una fuerte presencia durante las últimas dos décadas, sea de manera conjunta, provisional o por cada una de sus cámaras. El poder Judicial, aunque aparece con el menor número de atribuciones, tiene capacidad para sancionar la constitucionalidad de las medidas de los otros dos poderes e incluso las acciones de otros niveles de gobierno. Lo anterior permite considerar que es factible, en el papel, el equilibrio de poderes.

No obstante, el equilibrio entre poderes fue visto como oneroso para la gobernabilidad del país por quienes convinieron en 2012 el *Pacto por México*. El documento asume como premisa la necesidad de trascender gobiernos divididos ante lo que consideró la imposibilidad de que “ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único” (Poder Ejecutivo Federal *et al.*, 2012). De esta forma, diseñó una reforma constitucional que estableciera límite a la oposición hacia el poder Ejecutivo, al tiempo que pretendía procurar que éste asumiera la conducción del gobierno. Así, el equilibrio y la necesidad del consenso era moneda de cambio imprescindible mientras no hubiere una fuerza hegemónica; el efecto fue una Constitución que profundizó la preeminencia del poder Ejecutivo cuando contare con la mayoría en el Legislativo a través de la figura del gobierno de coalición, con la pretensión de asimilar la dinámica de un sistema parlamentario en un sistema presidencialista. Se pretendió que el poder Ejecutivo podría acceder al apoyo de la mayoría en el Congreso por medio de la negociación y consenso entre las principales fuerzas políticas.

Una de las atribuciones relevantes en el ámbito del tema que abordamos consiste en la atribución del poder Ejecutivo para sancionar las medidas preventivas indispensables dictadas por la Secretaría de Salud en “caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país”, además que el Comité de Salubridad General depende directamente del presidente de la República “sin intervención de ninguna Secretaría de Estado,

y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país”. La Constitución establece que “la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país” (Congreso de la Unión, 2021, artículo 73, fracción XVI, numerales 1 a 3). Estas atribuciones del poder Ejecutivo federal se encuentran establecidas, curiosamente, en el artículo que habla de las facultades del Congreso de la Unión.

La pandemia por COVID-19 parecía anunciar el escenario propicio para la ‘hora del Ejecutivo’ en atención a que, por medio de las medidas para combatir la pandemia, pudiere establecer los lineamientos que debían atender todas “las autoridades administrativas del país”. Esto hizo posible, en un primer momento, determinar los niveles de emergencia para dictar las medidas restrictivas para combatir la pandemia, algo que después debió acordarse con las entidades federativas y los municipios. Asimismo, ha permitido hasta la fecha dictar unilateralmente la política de adquisición y administración de las vacunas contra la enfermedad por COVID-19.

El INE se ajustó a la norma constitucional; fundamentó primero la suspensión de sus actividades en la Ley General de Salud como una acción de cooperación con la Secretaría de Salud y el Comité de Salubridad General (INE, 2020c: 7). Al establecer esa medida aún no contemplaba la suspensión de los procesos electorales en las entidades de Coahuila e Hidalgo, ocurrido el 1 de abril de 2020 (INE, 2020f).

La acción de suspender procesos electorales tiene un impacto en la conformación de los órganos de representación y autoridad constitucionales, en esa ocasión de las autoridades municipales en Hidalgo y del Congreso del estado de Coahuila. La justificación de la medida se originó, en primera instancia, por el comunicado de los órganos públicos locales electorales (OPLE) de esas entidades por el que dan a conocer al Consejo General del INE la petición de los partidos políticos para aplazar la fecha de los comicios, que debían realizarse el primer domingo de junio de 2020. Posteriormente, como lo establece la ley electoral, quienes integran el Consejo General del INE ejercieron la facultad de atracción para, de esa manera, poder asumir la responsabilidad de suspender los procesos electorales en esas entidades:

La medida que se adopta por parte de este Consejo General, en el sentido de suspender el desarrollo de los procesos electorales en curso y posponer la Jornada Electoral, así como las etapas asociadas a ella, lejos de restringir o suspender el ejercicio de los derechos político-electorales, permitirá su libre ejercicio en interdependencia con el resto de los derechos humanos protegidos por el régimen democrático constitucional mexicano, de manera tal que en el ejercicio de armonización que se realiza por parte de esta autoridad, en este momento se prioriza el ejercicio del derecho humano a la salud, posponiendo en el tiempo el relativo al derecho al sufragio (INE, 2020f: 36).

Así, la autoridad electoral asumió que, en materia electoral, contaba con facultad para determinar la realización o no de un proceso electoral por razones de salud pública, en tanto que la declaratoria de emergencia sanitaria emitida el 31 de marzo de 2020 por la autoridad federal establecía la suspensión de actividades que implicaren la concentración de personas o pudieren impedir mantener la distancia entre personas en lugares públicos; en ese contexto, priorizó el derecho humano a la salud. No obstante, este argumento resulta endeble, pues al invocar el artículo 1 de nuestra Constitución que establece la obligatoriedad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, contradujo lo establecido por los artículos 28 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establecen que las personas tienen derecho a un orden social donde los derechos y libertades proclamados “se hagan plenamente efectivos” y que ningún Estado puede realizar acciones “tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos”, lo que se entiende como las características esenciales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia, esto es que deben ser tratados “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso” (ONU, 1993: numeral 5).

A pesar de esta inconsistencia argumentativa, debemos ubicarnos en el contexto cuando dicha medida fue establecida, pues aún era incierta la forma en que se transmitía el virus SARS-COV-2 y los alcances que podría tener, no se diga en los meses por venir, sino en las siguientes semanas. La resolución para

ejercer la facultad de suspender las elecciones asumía que era por un plazo perentorio y focalizado a dos entidades federativas.

Más de dos meses después del primer reporte del “nuevo coronavirus”, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había catalogado como pandemia el contagio de la enfermedad por COVID-19 en el mundo (WHO, 2020b). En el ámbito nacional, el 23 de marzo el Consejo de Salubridad publicaba en el *Diario Oficial* que la pandemia por COVID-19 era un evento de atención prioritaria y, al día siguiente, declaró la Fase 2 de emergencia, que dio inicio a las medidas restrictivas. Las autoridades de Salud declaraban a la prensa que el pico del contagio ocurriría a finales de abril, cuando en realidad ocurrió en la última semana del mes de julio de 2020, lo que ahora conocemos como la primera ola (Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, 2020).

Desde el mes de abril de 2020, en el ámbito internacional se consideraba que el virus SARS-COV-2 se contagiaba como aerosol, que confirmó el estudio publicado en junio (Zhang *et al.*, 2020), algo reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el mes de marzo (WHO, 2020a). En resumen, era un periodo de incertidumbre sobre los alcances del contagio fue entonces cuando iniciaron los procesos de producción de vacunas que pudieren combatir la enfermedad que estarían disponibles al final del año.

El 30 de junio, precisamente en la semana que sería el apogeo de la primera ola, el Consejo General del INE decide restablecer las actividades para la organización de los procesos electorales locales. En esa ocasión ya existía la experiencia de elecciones realizadas en otros países con medidas de prevención y cuidado con una alta concurrencia de votantes, sin incremento significativo del contagio imputable al evento, como fue el caso de las elecciones en Corea del Sur en el mes de abril de 2020 (Spinelli, 2020).

La urgencia del órgano electoral mexicano era que, si bien se arrogó la atribución de establecer medidas de emergencia en el ámbito electoral, se encontraba ante el hecho de que la posposición podría afectar la integración de los órganos de Estado, lo que vulneraría el orden constitucional. Desde esta perspectiva, una medida de excepción se convertiría en una acción de trasgresión del Estado de derecho.

[...] este Consejo General asume que es deber constitucional del Instituto Nacional Electoral garantizar la regularidad del Pacto Democrático y el Estado Constitucional en cuanto a garantizar la periodicidad de las elecciones en la renovación de los órganos del poder público a través del voto universal, libre, secreto y directo, [...] lo que conlleva adoptar las decisiones administrativas y jurídicas que aseguren el cumplimiento de esos fines, aun en contextos extraordinarios como el generado por la contingencia sanitaria por la pandemia causada por el COVID [...] (INE, 2020d: 16).

El 18 de octubre fue la fecha acordada para las elecciones en esas entidades federativas, pues era un tiempo suficiente para permitir los actos de campaña en el supuesto de la remisión del contagio, por una parte, y otorgaba un lapso suficiente para la calificación de los resultados y la adecuada integración de la Cámara de Diputados en Coahuila.

También consideró la autoridad electoral que, con esos plazos, era posible el cambio de autoridades municipales sin necesidad de alterar el orden legal en el estado de Hidalgo. La constitución de esa entidad establecía que los ayuntamientos debían tomar protesta durante el mes de septiembre; si no estuvieren las autoridades electas ese mes, el Congreso Estatal procedería a integrar Concejos Municipales con las personas más destacadas de las comunidades, quienes transmitirían el cargo a las personas electas en un proceso electoral extraordinario.

En este caso, destaca el hecho de que ambas autoridades electorales (el INE y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo) señalaban que no procedía convocar a elecciones extraordinarias pues las ordinarias estarían en curso. Si bien el caso concreto no estaba establecido en la legislación estatal, el Consejo General de INE argumentó, mediante jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que procedía cambiar la fecha de toma de protesta de los nuevos ayuntamientos para el 5 de diciembre de 2020 pues “las leyes contienen hipótesis comunes, no extraordinarias”, ya que la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* “y demás instrumentos normativos que rigen la materia electoral no prevén supuesto alguno relativo a la suspensión de actividades electorales y lo correlativo a su reanudación, por

causas de fuerza mayor como es el contexto de la actual contingencia sanitaria de pandemia causada por COVID-19” (INE, 2020d: 20 y ss).

Ahora bien, la atribución para cambiar la fecha de toma de posesión de nuevos ayuntamientos es atribución de la autoridad electoral local, según lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. El Consejo General del INE fundó su facultad para establecer la fecha de toma de protesta de los ayuntamientos en el hecho de que había ejercido la facultad de atracción establecida por una ley general, de manera que las atribuciones del OPLE eran transferidas al INE.

Así, desde el 1 de abril al 30 de junio de 2020, el INE pasó de una argumentación de jerarquía de derechos humanos para posponer las actividades de organización de los procesos electorales, a una visión de integralidad de derechos humanos enmarcada en el estricto apego a las normas legales vigentes, apoyada por criterios jurisprudenciales. Esto significa que el marco normativo mexicano, en conjunto, posibilitó la adopción de medidas de emergencia sin trastocar el orden constitucional vigente.

Además, hay que destacar un hecho relevante que está en el sustrato de todas las actividades que pudieron realizar tanto el INE como los OPLE de Coahuila e Hidalgo: la existencia de un marco normativo electoral propicio para realizar las labores conjuntas en una situación de emergencia como lo es la pandemia de la enfermedad por COVID-19. La reforma electoral de 2014 estableció un sistema nacional electoral que posibilitó la organización de los procesos electorales con alternativas para adecuarse a situaciones cambiantes con decisiones facultadas por la ley al establecer los mecanismos de coordinación de los poderes locales con los nacionales.

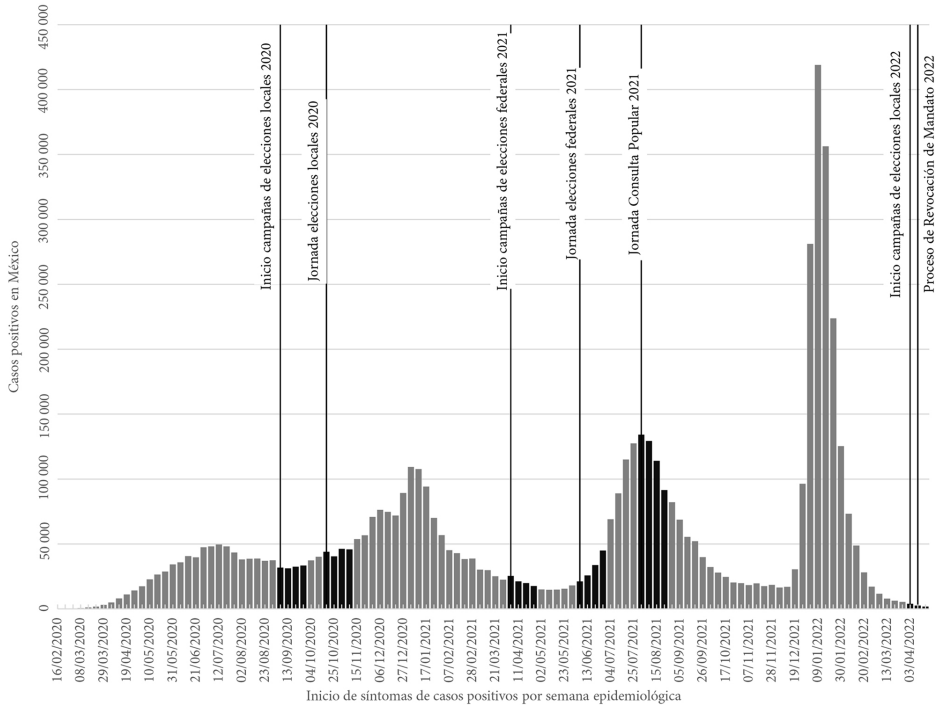
De haber sido el caso que los procesos electorales locales se hubiesen organizado en atención a la legislación anterior, las instituciones electorales estatales habrían encontrado mayores limitaciones normativas, pues debían atender cada constitución estatal. La reforma electoral de 2014 resultó de alguna manera providencial en la medida que posibilitó una coordinación de labores de los diversos niveles de gobierno bajo criterios homogéneos para la adopción de medidas de prevención y cuidado en un contexto de emergencia sanitaria. Asimismo, la facultad de atracción ejercida por el INE facilitó la

elaboración de protocolos de protección y cuidado homogéneos, acordes con la norma general de salubridad, lo cual a su vez permitió generar la experiencia necesaria para la preparación de los procesos electorales federal y locales concurrentes del año 2021, así como de la Consulta Popular, el Procedimiento de Revocación de Mandato y los procesos electorales locales del año 2022.

Queda pendiente otro aspecto: ¿los procesos electorales realizados en México en 2020 y 2021 provocaron incremento de contagio de COVID-19? La respuesta parece ser un contundente no. Recuperamos la base de datos proveída por las autoridades mexicanas de Salud para enfocarnos en el reporte de casos positivos de COVID-19 según la fecha del inicio de síntomas declarada por las personas, lo cual nos permite ubicar con mayor precisión la dinámica del contagio. Se reconoce que el tiempo de inicio de síntomas y de transmisibilidad se ubican en un lapso de dos a cuatro semanas (OMS, 2020). De esta forma, es necesario observar el reporte de casos en dos a cuatro semanas posteriores a la fecha del evento para poder considerar la incidencia en el contagio. De esta manera, si ubicamos la semana del inicio de campañas electorales y de las jornadas electorales, podemos observar en qué magnitud se incrementó el contagio durante las cuatro semanas posteriores. La Gráfica 1 muestra los casos positivos de COVID-19 acumulados por semana según la fecha de inicio de síntomas declarado en los centros de atención hospitalaria por quienes padecieron la enfermedad (cada barra representa la cifra de contagios reportados a la semana a nivel nacional de acuerdo con la fecha de inicio de síntomas y las barras más oscuras corresponden al lapso de cuatro semanas posteriores a cada evento).

Para el caso de los procesos electorales del año 2020, podemos ver que durante el tiempo de campañas electorales el ritmo de contagio se estabilizó y que, después de la jornada electoral, se mantuvo el mismo nivel durante las cuatro semanas posteriores. Para el proceso electoral del año 2021 podemos ver que durante el período de campañas incluso el acumulado semanal se redujo y que el incremento significativo de casos ocurre después de las cuatro semanas posteriores al día de la jornada electoral. Con la Consulta Popular de 2021, vemos que se realizó al inicio de la semana de mayor contagio, para descender en el lapso de dos a cuatro semanas. El Proceso de Revocación de

GRÁFICA 1
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN MÉXICO
AL 23 DE ABRIL DE 2022 DE ACUERDO CON LA FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS

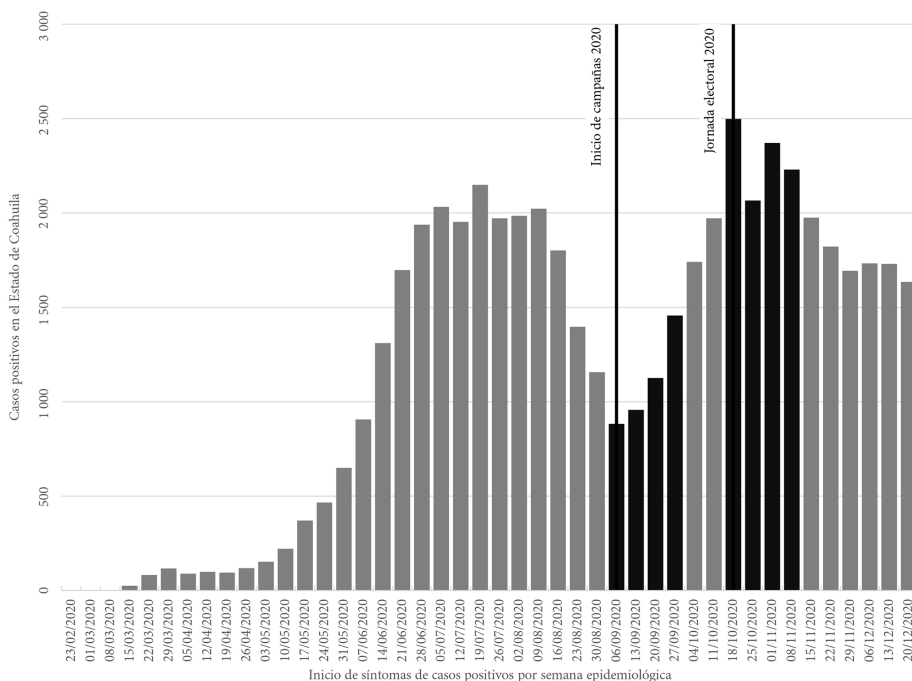


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

Mandato de 2022 ocurrió en el período de remisión del contagio del mes de abril. No es posible, entonces, imputar a la organización y celebración de elecciones el incremento del contagio de COVID-19 durante esos dos años.

El reporte en las entidades con procesos electorales locales en el año 2020 se presenta con una secuencia similar. En Coahuila se observa que las elecciones ocurrieron en la semana de mayor número de contagios, los cuales disminuyeron en las dos a cuatro semanas posteriores (Gráfica 2). En Hidalgo la jornada electoral ocurre apenas al inicio del incremento de contagios que llegará a su ápice ocho semanas después (Gráfica 3).

GRÁFICA 2
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN COAHUILA HASTA LA ÚLTIMA SEMANA DEL AÑO 2020 SEGÚN FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS

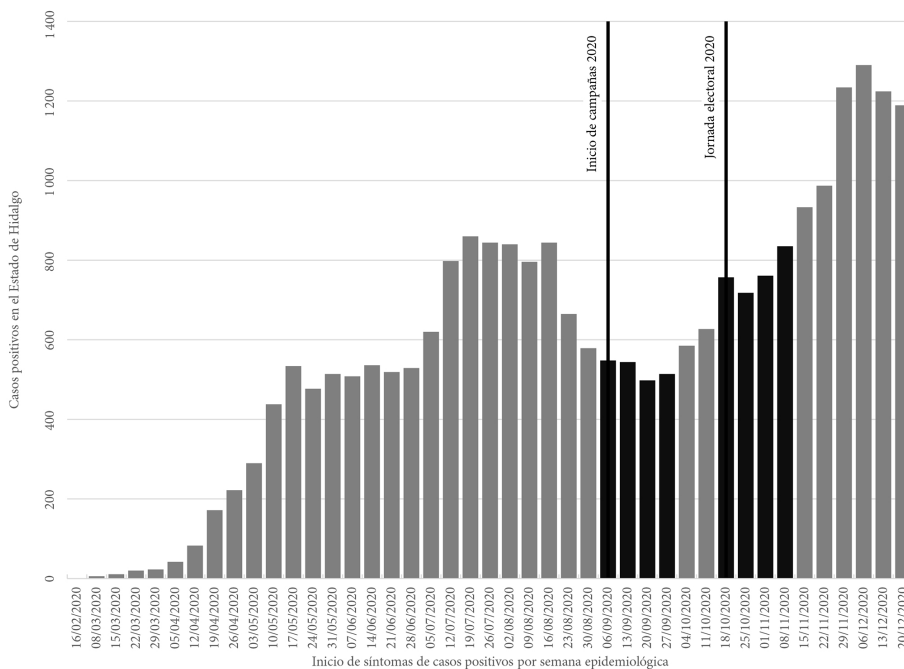


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

No existe evidencia concluyente de que los procesos electorales incrementen el contagio de COVID-19 en los países que los han realizado. Un estudio basado en una encuesta realizada en la República Checa encuentra cierta correlación entre procesos electorales y contagio entre la población adulta mayor. No obstante, este análisis reseña diversos estudios al respecto y advierte que no hay evidencia contundente al respecto (Palguta *et al.*, 2022).

El contagio de COVID-19 es multifactorial y no puede ser atribuido a un solo factor; puede hablarse de contextos de riesgo que dependen del tipo de votación, el medio de transporte para llegar al centro de votación, de la ventilación del lugar, de la densidad de personas y otras consideraciones en las

GRÁFICA 3
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN HIDALGO HASTA LA ÚLTIMA SEMANA DEL AÑO 2020 SEGÚN FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

instalaciones que posibiliten el contagio; además, debemos considerar la dinámica en el territorio: densidad poblacional, actividades económicas, movilidad poblacional o el tipo de medios de transporte público.

Ante ello, la pandemia por COVID-19 urgió a que los países establecieran nuevos procedimientos y medidas en sus procesos electorales con la intención de aminorar el riesgo de contagio. Muchos países contaban con mecanismos alternativos a la votación presencial, como el voto anticipado, voto electrónico, voto postal, voto por representación o el voto para personas en tránsito al interior del país o residentes en el extranjero; incluso se propuso la alternativa de urna portátil (IDEA, 2021). La Organización de los Estados Americanos (OEA)

promovió este tipo de acciones como recomendaciones para los países de la región (OEA, 2020). Para países con menos alternativas para la emisión del voto, la pandemia generó severas limitaciones; sin embargo, en la actualidad ya no se puede adjudicar a la pandemia o a cualquier situación de emergencia el riesgo latente para que los regímenes democráticos realicen elecciones auténticas, periódicas, de sufragio universal, igual y libre: la pandemia de COVID-19 evidenció, antes que provocar, las limitaciones preexistentes de los procesos electorales en los regímenes democráticos.

BALANCE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN EL CONTEXTO DE LA ENFERMEDAD POR COVID-19

La celebración de elecciones auténticas implica la vigencia de un marco normativo para organizar procesos electorales y establecer las obligaciones para transparentar los actos de autoridad ante la ciudadanía y los contendientes, así como su validación por las instancias jurisdiccionales correspondientes. Asimismo, establece los procedimientos de toma de decisiones, la supervisión de las acciones y la rendición de cuentas.

Si bien existió el temor de que hubiere alteración del orden constitucional, el marco normativo vigente evitó dicha contingencia. En términos normativos, la capacidad de la autoridad electoral para organizar elecciones auténticas, tanto la nacional como aquellas a nivel estatal, no enfrentó riesgos insalvables para cumplir con el mandato constitucional, a no ser aquellas de carácter presupuestal derivadas de la discrecionalidad que puede otorgar el ejercicio de la mayoría en los órganos legislativos en los ámbitos federal y estatal, lo cual es ajeno a las restricciones sustentadas en las exigencias de la emergencia sanitaria.

Incluso las atribuciones para dictar las medidas ante emergencias de salud pública, concentradas en el poder Ejecutivo federal, debieron adecuarse ante la resistencia de los gobiernos estatales. La autoridad de Salud, además, determinó no contemplar los actos en materia electoral entre las actividades esenciales sobre las cuales dictar medidas, “justamente por no ser dicha pre-

visión de la competencia de dicha autoridad federal”, como destaca el Consejo General del INE (INE, 2020d: 12).

Las autoridades electorales atendieron la normatividad conducente para ejercer sus atribuciones, lo cual permitió emitir procedimientos idóneos para el ejercicio de sus funciones en atención a la protección y salvaguarda del personal y de quienes participan en las diversas etapas de la organización electoral y la operación de las instancias de supervisión. La integración de los órganos de Estado pudo estar en riesgo cuando no cumpliera con el tiempo asignado para el ejercicio del cargo, como ocurría en el caso de los ayuntamientos en Hidalgo, pero las adecuaciones realizadas con base en la normatividad vigente coadyuvaban a cumplir con la temporalidad establecida en la ley y la toma de protesta de las nuevas autoridades de acuerdo con lo previsto en la norma. Así, la exigencia de elecciones auténticas y periódicas fue atendido sin alterar el orden constitucional establecido.

ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

En términos de transparencia y rendición de cuentas, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* es muy puntillosa respecto de los plazos para la organización de las elecciones. Un proceso electoral contempla tres etapas principales: 1) la organización, que parte desde la sesión inaugural de los consejos general y estatales hasta el día previo de la jornada electoral, comprende todas las acciones para la preparación de la jornada electoral; 2) la jornada electoral misma, y 3) el cómputo de la votación, la emisión de los resultados, la declaración de validez y la distribución de cargos en atención a los resultados.

Entre las acciones preparatorias del proceso electoral, destaca en primer lugar, aquellas concernientes a la validación de quienes se postularían a los cargos sometidos a la votación de la ciudadanía.

El registro de partidos políticos, de sus plataformas electorales, del otorgamiento del financiamiento público, del ejercicio de sus derechos en cuanto a acceso a la propaganda en espacio del Estado en los medios de comunicación

de radio y televisión y, en general, de todas las prerrogativas que otorga la ley, se rigen por procedimientos que han sido llevados a cabo rutinariamente, y ahora integran protocolos de seguridad sanitaria tanto en las sesiones de los consejos y comisiones como en las labores administrativas para la recepción de documentación y escritos de litigio electoral.

Durante la pandemia se establecieron mecanismos para sesiones virtuales que permitieron validar los actos de la autoridad en presencia de las representaciones de los partidos políticos, de candidaturas independientes y del poder Legislativo. En la actualidad siguen vigentes, aunque en la modalidad híbrida, es decir, con los integrantes presentes en el lugar de las sesiones o bien vía remota.

Otro aspecto importante es que el INE intensificó las labores para certificar la firma electrónica con el objeto de autenticar documentos oficiales y desarrollar esquemas de comunicación vía remota de documentación electoral.

La fiscalización de gastos de campaña de los partidos políticos, de candidatas y candidatos ya contaba con el antecedente de un importante desarrollo tecnológico que permitía el uso de plataformas electrónicas para el reporte en tiempo real.

Todas las actividades previas para la realización de la jornada electoral son supervisadas por comités *ad hoc* donde participan las representaciones de los partidos políticos, de las candidaturas independientes y del poder Legislativo, de manera que supervisan permanentemente e incluso participan en las labores concernientes al Registro Nacional de Electores, fiscalización, prerrogativas, organización electoral (destinado a la ubicación y equipamiento de las mesas de votación, así como la producción y distribución de todo el material electoral) y capacitación electoral (con la tarea de visitar a todas las personas registradas en el listado nominal seleccionadas por insaculación para ser integrante de la mesa directiva de casilla, su entrenamiento y apoyo permanente, así como la instrucción a las personas que realizan labores de observación electoral). La pandemia implicó la adecuación de los procedimientos para la realización de estas labores.

Si bien el 27 de marzo de 2020 se declaró la suspensión de las actividades en el INE (INE, 2020c), para finales de junio se habían reestablecido todas

las funciones con las modalidades de prevención sanitaria. Fue integrado un equipo de expertas y expertos en materia de salud, denominado C19, el cual asesoraría las acciones que realiza el INE en el contexto de la pandemia para determinar los protocolos conducentes en cada una de las tres etapas durante el proceso electoral, en coordinación con las autoridades de salud en el ámbito federal y estatal (INE, 2020a, 2020b).

Las labores del INE cuentan con al menos 23 protocolos para las actividades más destacadas de organización electoral, además de las incluidas en la *Estrategia Nacional de Capacitación Electoral* y las recomendaciones para la realización de campañas electorales (INE, 2020e) a los que se agregan las recomendaciones y protocolos específicos establecidos por los órganos electorales de las entidades federativas.

En la segunda etapa del proceso electoral, la jornada electoral propiamente, la pandemia de la enfermedad por COVID-19 propició que hubiera adecuaciones en la ubicación de casillas. La ley establece que cada casilla debe atender cuando más a 750 personas registradas en la lista nominal; cuando la sección excede ese número, se ubican tantas casillas como sean necesarias con un número de cuotas alícuotas de personas con derecho a votar. Así, si hay más de una casilla, a la primera se le denomina “Básica” y a las subsecuentes “Contiguas”. Existe otra modalidad de casilla que es la “Extraordinaria”, que corresponde a mesas de votación para lugares que, por accidentes geográficos o de comunicación, requieren una instalación en localidades apartadas. Por último, están las casillas “Especiales” que corresponden a personas que no pueden votar en la casilla correspondiente a su lugar de residencia.

Antes de la pandemia, las casillas básicas y contiguas se concentraban en una misma ubicación (preferentemente instalaciones públicas). De acuerdo con los nuevos protocolos, la ubicación de casillas ahora estableció su separación, de manera que básicas y contiguas se ubican en espacios distintos, aunque lo más cercanas posible unas de otras. Esto tuvo un efecto positivo en tanto que se evitó la concentración de personas en un mismo punto, permitiendo a la ciudadanía sufragar en menor tiempo. Por otra parte, significó una labor más intensa, pues requirió acordar el acceso a lugares amplios y ventilados en mayor número, ya que eran necesarias instalaciones

que cumplieran con los protocolos de salubridad para cada sección electoral. Respecto de la jornada electoral de 2018, en el año 2021 aumentaron la ubicación de casillas en lugares públicos (de 16 a 17% del total de ubicaciones) y en domicilios particulares (de 24 a 25%), mientras se redujo la cifra para escuelas y oficinas públicas, a pesar de que aumentó el número de mesas de votación (INE, 2018, 2021).

Esto nos lleva a otro de los aspectos que la pandemia impactó: concierne a la distribución del mobiliario en la casilla electoral y del procedimiento para ingreso de votantes. Se estableció la necesidad de que las instalaciones de la mesa de casilla fueren espacios ventilados, pero resguardados ante la exposición a la lluvia, el frío o el calor. Además, significó un mayor control para el acceso a la mesa de casilla, pues se debía constatar que portara mascarilla (o se entregase una), la aplicación de gel antibacterial y se mantuviera la distancia mínima de metro y medio entre las personas. A diferencia de procesos anteriores, se permitió que las personas marcaran la boleta electoral con su propio bolígrafo. Además, significó mantener la distancia entre quienes realizan las funciones de autoridad electoral: el simple hecho de cumplir con la distancia mínima entre las personas implicó disponer de espacios más amplios y más mobiliario, más aún si consideramos que en cada casilla están presentes, además de los cuatro o seis integrantes de la mesa, dos representantes por cada partido político y cada candidatura independiente, sin olvidar de las personas encargadas de la observación electoral y el personal de supervisión y capacitación electoral que asiste a los funcionarios durante toda la jornada hasta la entrega del paquete electoral al consejo distrital correspondiente.

En cada casilla deberán estar presentes las figuras de presidencia, secretaría y dos de escrutinio, además de tres suplencias generales, cuando se trata de elecciones federales. Cuando concurren elecciones federales y locales, cada casilla deberá agregar una secretaría y una de escrutinio. Así, en elecciones federales deberá haber siete personas disponibles para asumir la tarea de autoridad electoral y nueve en procesos electorales concurrentes.

Para el reclutamiento de las personas que integrarán la autoridad electoral en casilla, la ley electoral establece dos etapas de selección aleatoria. La

primera etapa consiste en la insaculación de 13% de las personas registradas en el listado nominal en cada sección electoral, quienes deben ser visitadas para saber si están en disposición de ser voluntarias y cumplen con los requisitos de ley. Esto implica la visita a más de 13 millones de personas en los casi dos millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional. Una vez integrado un listado con las personas con disposición para participar y con el perfil requerido por ley, éste es sometido a una segunda insaculación que determina aquellas que reciben el nombramiento oficial como funcionaria o funcionario de casilla para el día de la jornada electoral; todas estas personas reciben una segunda capacitación, que incluye varias sesiones de instrucción, práctica y simulacro. Pues bien, todas esas labores de visita y capacitación la realizan equipos de asistentes de Supervisión y Capacitación Electoral.

Las acciones para la integración del grupo de Supervisión y Capacitación electorales, los procedimientos de las visitas y el entrenamiento, así como los materiales para la instrucción se consigna en un documento denominado *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral*, el cual debe ser elaborado para cada proceso electoral y sometido a la aprobación del Consejo General del INE, siempre tomando en cuenta las opiniones de los OPLE de las entidades federativas.

Derivado de la necesidad de adoptar medidas de prevención sanitaria, fue necesario intensificar la capacitación a distancia por medio de equipos electrónicos. Fue ineludible también establecer procedimientos para la visita a los domicilios y proveer del equipo adecuado a quienes realizan esas visitas. Uno de los resultados fue que las personas invitadas a participar encontraban más adecuado realizar la capacitación a distancia, antes que hacerlo en su propio domicilio. En contraparte, la realización de prácticas y simulacros debieron multiplicarse con el fin de no concentrar personas en esas actividades.

La tercera etapa del proceso electoral consiste en el cómputo de los sufragios para la asignación de los cargos electivos, la cual ocurre una vez que cierra la votación el día de la jornada electoral, en cada casilla los integrantes de la mesa directiva proceden al escrutinio de los votos emitidos. Este proceso puede ser tortuoso, pues la ley electoral permite diversas modalidades para la

realización de coaliciones entre partidos, por lo que la suma de votos para un partido u otro puede variar de una sección a otra dependiendo de la coalición válida en el distrito electoral (federal o local) o el municipio correspondiente y el cargo de elección.

Para las labores de escrutinio en casilla, así como para la concentración de paquetes electorales y la realización de los cómputos distritales, las autoridades electorales tanto la nacional como las estatales emiten protocolos específicos para cada actividad, pues recordemos que, si bien el escrutinio en casillas es genérico, la entrega de paquetes y los cómputos dependen del tipo de elección que corresponda (poder Ejecutivo estatal, congresista local o ayuntamiento).

EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO

A PARTICIPAR EN EL GOBIERNO

México es uno de los pocos países en el mundo que requieren una identificación para poder votar (Mendoza *et al.*, 2014) con la particularidad de que este documento funciona como cédula de identidad. En otros países es exactamente en sentido inverso: la cédula de identidad habilita para emitir el sufragio. Además, la credencial para votar en México tiene una vigencia de diez años, lo cual obliga a su actualización una vez transcurrido ese tiempo, mientras que en otros países es necesario que la persona se registre para cada proceso electoral donde desea participar y acredite su personalidad con cédula de identidad, pasaporte, licencia de manejo y una constancia de domicilio; en estos casos, la persona debe determinar si acudirá a un centro de votación o emitirá el sufragio por medio electrónico o postal.

En la actualidad, a diferencia de las épocas anteriores al año 2000, prácticamente toda la población de 18 años de edad o más en México está registrada en la lista nominal; únicamente se excluyen quienes no tramitan su incorporación al padrón electoral o bien no acuden a recoger la credencial o no la actualizan.

Así, en términos generales, existe la posibilidad de que todas las personas puedan ejercer su derecho al voto, más aún cuando consideramos que la sección electoral está diseñada de manera que la ubicación de las casillas sea lo más próxima al lugar de residencia. Las personas pueden verificar su adecuada incorporación al listado nominal realizando una llamada telefónica o haciendo la consulta en el portal electrónico del INE. El hecho de que la credencial para votar sea también un medio de identificación personal válido para transacciones bancarias o certificación de documentos legales, incrementa las medidas de seguridad que desincentiva la falsificación o alteración del documento.

La pandemia de la enfermedad por COVID-19 implicó, en un primer momento, un riesgo para el trámite de la credencial de elector. Por ser una actividad de atención al público fue necesario suspender las labores de registro durante tres meses en el año de 2020, ampliando la vigencia de las credenciales que caducarían en ese lapso o generando un código QR que habilitaba la identificación electrónica. Ante la reanudación de las actividades para la organización de los procesos electorales en Durango e Hidalgo, se restableció el servicio y ya no se considera como una de las medidas a tomar, pues existen también protocolos para la atención al público en los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores.

La garantía del sufragio universal prevalece en la medida de que prácticamente todas las personas con edades de 18 años o más cuentan con credencial para votar. No obstante que, en principio, toda persona está en posibilidad de emitir su voto el día de las elecciones, el sistema electoral mexicano adolece de una deficiencia básica: parte del principio de que las personas deben acudir a la casilla cercana a su domicilio para apersonarse ante las representaciones de los partidos políticos y candidatura independientes para emitir su voto. Dado que los partidos políticos pueden acceder a los datos personales como son la fotografía y el domicilio en cada sección electoral, durante las campañas electorales pueden reconocer aquellos domicilios donde el voto les puede ser favorable o no. Así, se facilita la labor de prospectiva para conocer incluso cuál es la situación de sus candidaturas el día mismo de la jornada electoral, pues basta ver quiénes acuden a la casilla a emitir su voto.

Antes de 2016, los organismos electorales estaban obligados a entregar a cada partido político la base de datos con todos los datos personales de las personas, incluido el domicilio, además de asegurarles contar con el listado nominal definitivo impreso, de la misma manera, con domicilio y fotografía en sección electoral. En 2016 el Consejo General del INE decidió que la entrega de esa base de datos y los impresos se harían sin la dirección. Por primera vez todos los partidos políticos se unieron para impugnar la medida que finalmente avaló el Tribunal Electoral. No obstante, el INE aclaró que los partidos políticos seguirían disponiendo de toda la información en sus propias oficinas en cada distrito electoral (INE, Consejo General, 2016). El representante del Partido de la Revolución Democrática fue bastante descriptivo al respecto en la sesión que se abordó esta resolución, por lo que considero adecuado hacer una cita extensa:

El Padrón Electoral sin domicilios no sirve absolutamente para nada, no tiene ningún sentido para nosotros. No lo podemos usar en nada [...] Los partidos políticos deben verificar si efectivamente la lista es genuina o está adulterada. [...] Entonces, tú llegas, sabes de esas cosas, llegas al predio, al domicilio que es importante. Tienes los nombres, sabes, los identificas, pero sin el domicilio no se puede. Pero, también es para realizar el proselitismo electoral. Yo sé que algunos partidos políticos utilizan esto también para la compra de votos y el control, pero no está tan relacionado con eso, [...] sino que, para el seguimiento de las campañas, las personas que visitan los domicilios hablan con los electores y les dan la propaganda y llevan la relación de visitas, para ellos es una herramienta fundamental. [...] A ver, no, no se hagan los inocentes o los ignorantes, no. En todas partes del mundo hay un intento, por lo menos de los partidos políticos, [de] tener control sobre la visita domiciliaria (INE, Consejo General, 2016: intervención del representante del PRD, Pablo Gómez Álvarez).

La visita domiciliaria no la impide no disponer del listado nominal impreso o en medio magnético con el domicilio de quienes votan. Ciertamente, en muchos países del mundo la visita domiciliaria es una regla para competir electoralmente, pero en ninguno de ellos existe, primero, una lista nominal definitiva (pues dependen del registro que hacen las personas con

antelación a cada elección) y mucho menos la autoridad electoral provee el servicio a los partidos para que accedan sin restricción a los impresos y a la base de datos. Este sistema de domiciliación del voto por sección electoral que limita el acceso al voto preferentemente en la casilla asignada a su domicilio permite a los partidos realizar transacciones, si bien no necesariamente fraudulentas o coercitivas, sí favorece la comercialización del voto.

Corea del Sur, antes del año 2000, tenía un sistema similar al mexicano para votar. En las últimas dos décadas ha realizado importantes cambios, como son el voto anticipado o para personas en tránsito. Así, las personas que por cualquier razón no puedan acudir a la casilla de su domicilio el día de las elecciones, pueden sufragar durante los siete días previos en una oficina de la autoridad electoral para que resguarde el sufragio, lo clasifique y lo remita al cómputo distrital correspondiente al final de la jornada electoral. También facilitaron las medidas para realizar el voto por medios electrónicos, lo cual habilitó que las personas en tránsito o en cualquier parte del mundo, puedan emitir su voto a distancia (KOCEI, 2017; National Election Commission, 2017). De esta manera, las autoridades electorales de Corea del Sur reportaron, en el año 2017, que la participación electoral se incrementó de 60 a 80 puntos porcentuales en las elecciones presidenciales como resultado de esta diversidad de alternativas.

México cuenta con un nivel superior a 60% de participación; de hecho, las elecciones presidenciales e intermedias de 2018 y 2021 son de más amplia participación desde el año 2000 (63.2 y 52.7%, respectivamente, según el concentrado de los cómputos distritales). No obstante, las alternativas para sufragar aún están restringidas. Las casillas especiales para personas en tránsito siempre han sido insuficientes; aún no se permite el voto anticipado ni el postal ni el electrónico para quienes residen en el territorio nacional, que no sólo limita el derecho al voto de las personas que no están cerca de su domicilio el día de la jornada electoral. Afecta a las personas postradas o con problemas de movilidad (especialmente entre la población adulta mayor), así como a las personas institucionalizadas, como en albergues, hospitales o las recluidas sin condena en recintos penitenciarios. El INE ha iniciado ensayos para que las personas en hospitales y centros penitenciarios puedan ejercer su derecho al voto con casillas en esos lugares.

La pandemia de COVID-19 evidenció que el sistema electoral mexicano debe partir de la premisa de que la ciudadana y el ciudadano puedan votar desde cualquier parte del mundo por las autoridades que le competan de acuerdo con el lugar de residencia. De esta manera se libera a la persona de la tutela o el cálculo de los partidos políticos, al dificultar el control del flujo de votantes, reduciendo de manera importante la cooptación de clientela o la coacción por militantes de partidos o grupos de interés en la sección electoral donde residen.

CONCLUSIONES

Las limitaciones del sistema electoral mexicano fueron evidenciadas por la emergencia sanitaria de la COVID-19, pero ella no las provocó; al contrario, hubo capacidad para cumplir con el marco normativo y las instituciones adecuadas para enfrentar el reto. Conforme el tiempo ha pasado, constatamos que la realización de procesos electorales no se contraponen al ejercicio pleno de derechos políticos si se toman las medidas adecuadas y pertinentes de prevención y cuidado. Tampoco afectó la participación electoral. Las elecciones intermedias del año 2021 representan el más alto nivel de participación electoral para procesos de ese tipo desde el año 2000 (52.7%). En Coahuila en 2020, si bien es la más baja desde 1991 (39.4%), es similar a la participación de los años de 2008 y 2014, cuando también hubo únicamente elecciones para Congreso estatal. En Hidalgo, hablando de elecciones sólo para ayuntamientos, en 2021 fue el tercer porcentaje de participación más alto desde 1990 (53.8%), cuatro puntos por debajo de los años previos de 2008 y 2011.

Así, el marco jurídico electoral vigente permitió que las autoridades electorales mantuvieran actuales los preceptos constitucionales en cuanto a elecciones auténticas y periódicas se refiere. Incluso, el sistema nacional electoral mantuvo vigente la forma en que se garantiza el sufragio universal y permitió una participación electoral de una magnitud similar o mayor a la de procesos electorales previos a la pandemia.

Significativamente, sus limitaciones proceden de los actos de los poderes de Estado, motivados por incentivos partidarios. La democracia mexicana se enfrenta hoy a las condicionantes impuestas por la inercia autoritaria que sustentó la transición a la democracia en la última década del siglo pasado.

El papel de los procesos electorales durante el régimen de partido hegemónico desde 1929 hasta 1988 consistió en ratificar el consenso adquirido al interior del partido oficial y las concesiones que otorgaba: la distribución de cargos era producto de la negociación entre los diversos poderes locales y sectoriales que integraban el partido en el poder y sus adláteres; la elección era la ratificación de esos acuerdos. A partir de la década de los años setenta, tales consensos sufrieron mella por el incremento de alternativas políticas externas al partido oficial, pero además por la rebelión de importantes sectores a su interior. La escisión en el año de 1987 y los resultados electorales de 1988 evidenciaron la profunda crisis del partido oficial para operar el consenso y, aún más, la imposibilidad del poder Ejecutivo para ser el fiel de la balanza que operó durante la época del presidencialismo para dirimir las controversias internas. El asesinato del candidato presidencial del partido en el gobierno en marzo de 1994 evidenciaba que nuestro país estaba al borde de una crisis de Estado, que no se había vivido, al menos, desde 1928 con el asesinato del presidente electo.

Al final de la década de los años noventa se abrió la oportunidad de la transición democrática, pero prevaleció el principio de que los partidos políticos son “entidades de interés público” (Congreso de la Unión, 2021: artículo 41, fracción I), categoría adquirida a partir de la reforma electoral de 1977, pues con anterioridad eran considerados “asociaciones de ciudadanos” (García, 1989). La figura de entidades de interés público les faculta el acceso a cuantiosos recursos públicos y que la organización de los procesos electorales atienda sus requerimientos de operación como maquinaria electoral, esto es, una estructura organizativa de cuadros remunerados orientada a adquirir la preferencia ciudadana por medio de la cooptación mediante la entrega directa de dinero o regalos, o bien con la promesa de gestión de beneficios provenientes del erario público una vez que asuman la autoridad para distribuir los bienes comunes; así, el principio democrático de evaluación retrospectiva (el

voto aprueba o reprueba la labor realizada *ex post*) se pervierte en una expectativa *ex ante*.

La reforma electoral de 2008 potenció la capacidad de la empresa electoral, pues eximió a los partidos políticos de los gastos en propaganda, pero continuaron disponiendo de los recursos públicos que antes se les otorgaba para ello. El *Pacto por México* profundizó esa tendencia, al asumir como principio que la gobernabilidad se funda en la prevalencia de una fuerza mayoritaria, rechazando el fundamento democrático de la no concentración del poder. Así, los partidos políticos han asumido que las elecciones son la validación del uso discrecional del poder una vez establecida la distribución de los cargos públicos, incluso con la posibilidad de alterar la composición de los órganos de representación una vez concluido el proceso electoral. Evidencia de ello es que los cuatro gobiernos de la transición, desde el año 2000, han asumido como una carga intolerable la división de poderes y la existencia de contrapesos al ejercicio gubernamental.

El sistema electoral mexicano atiende satisfactoriamente diversas asignaturas en términos de organización de procesos electorales y validación de los resultados. El modelo de integración del padrón electoral, la distribución de casillas en el territorio nacional, la participación de la ciudadanía como autoridad electoral el día de la jornada electoral, el cómputo de sufragios y su calificación, han demostrado ser eficientes durante situaciones excepcionales, no sólo en términos de salud como lo fue la pandemia por COVID-19, sino también ante injerencias de agentes de gobierno que podrían ser sancionadas como ilegales, como fue evidente durante el Proceso de Revocación del Mandato en 2022 o la calificación de la elección de 2006, hecha por el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, aunque sin efecto en término de sanciones a los perpetradores de las irregularidades.

El sistema electoral es susceptible a dinámicas de clientelismo político y la crispación política por factores ajenos a sus atribuciones actuales. El clientelismo es propicio en la medida en que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuentan con un sistema de protección que les exime de la sanción jurisdiccional y les permite acceder a importantes cantidades de recursos públicos para la operación ordinaria y en procesos electorales, a las que

se agregan las disponibles en cada entidad federativa. Esta combinación de recursos e impunidad posibilita distribuir dinero, regalos o comprar apoyos en redes sociales. El sistema electoral mexicano se vería fortalecido si se parte del principio de lo que todos sabemos que son los partidos políticos: empresas lucrativas, pero añadiendo lo que queremos que sean: de interés social. Desde esta perspectiva, muchos aspectos de la organización de las elecciones y su sanción jurisdiccional cambiarían de manera importante, empezando por el costo de las elecciones, pues una tercera parte del presupuesto del INE corresponde a los partidos políticos nacionales, sin considerar las prerrogativas que adquieren en cada entidad federativa. Habría que añadir, además, los recursos que manejan discrecionalmente en los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y en los congresos estatales (Morales, 2017).

Aunado a la disponibilidad de cantidades importantes de recursos públicos (también de carácter privado) por los partidos políticos, tenemos aún un procedimiento de votación que atiende a sus necesidades para captar clientela. La ciudadanía debe acudir a votar, principalmente, a las casillas cerca del lugar de residencia. Los partidos políticos acceden a toda esta información y resulta factible detectar con antelación, durante las campañas políticas, aquellos votos que le serán o no favorables. Con ese diagnóstico, proceden, como cualquier empresa, a ver las posibilidades del mercado para incidir en las preferencias, sea con la compra o incluso la coacción. La posibilidad de funcionar como estructuras para la cooptación de votos ha sido el incentivo principal para que todos los partidos políticos eludan la diversificación de las modalidades para la emisión del sufragio. Ni la pandemia de la enfermedad por COVID-19 fue aliciente para asumir la necesidad de intensificar los procedimientos para la emisión del voto electrónico. Así, es necesario reforzar nuestro sistema electoral con formas de votación que, por una parte, permitan la posibilidad de votar al mayor número de personas y, por otro, liberarles del control partidario. Resulta imperante considerar la posibilidad del voto anticipado, el voto electrónico o la urna itinerante, al menos. De esta forma, cualquier mexicana y mexicano estaría en posibilidad de sufragar desde cualquier punto del planeta por la representación o autoridad que le corresponda votar según su lugar de residencia sin necesidad de apersonarse ante las representaciones de partidos

o candidaturas. Con las medidas adecuadas de seguridad y vigilancia en los órganos correspondientes de los organismos electorales, sería posible contar con la mayor inclusión para hacer efectivo la universalidad del sufragio.

Si bien la crispación política no es producto directo del proceso de elección, sí es producto del principio que ha prevalecido, desde la vigencia del régimen de partido hegemónico, consistente en la pretensión de que la acción de Estado debe estar concentrando en una fuerza política, de manera que el equilibrio de poderes se asume como lastre para la gobernabilidad. Si algo ha demostrado la historia de la política mexicana fue que la concentración del poder nunca ha dado buenos resultados para un Estado eficiente, la garantía de los derechos humanos y el bienestar de la población. Los cuatro gobiernos de la transición han operado de manera excluyente de la oposición. La disposición de la mayoría en el Congreso de la Unión en la actualidad que permite incidir determinadamente en la integración de la Suprema Corte de la Nación ha hecho notorio el fuerte talante autoritario que aún prevalece en nuestro orden constitucional.

Pongo a consideración, en este ámbito, tres asuntos para reflexionar y contrarrestar la crispación a la que impulsa nuestra norma constitucional vigente. Uno consiste valorar si la democracia aspira a una mayoría gobernante; las sociedades actuales son sumamente diversas en todos sentidos, por lo que la idea de una aspiración monolítica resulta difícil de asimilar como aspiración identitaria de una colectividad. Para empezar, cualquier cláusula de gobernabilidad altera la representación emitida en las urnas, por lo que debe ser erradicada para integrar fórmulas de gobernanza que incentive a los diversos actores políticos para llegar a consensos.

Erradicar la preponderancia que tiene el poder Ejecutivo para intervenir, eludir e impedir la integración de organismos autónomos especializados se impone como segundo tema para la reflexión, que sucede por valorar la manera en que se toman las decisiones en el Congreso de la Unión, pues es necesario que los criterios de mayoría simple o calificada debe ser con base en la totalidad de quienes integran las cámaras y no sólo a “los integrantes presentes”, de manera que no se creen mayorías artificiales, calificadas o simples;

en la actualidad, una ley podría ser aprobada con la cuarta parte de quienes integran una Cámara.

Por último, debemos atender una tercera tarea sistemáticamente eludida durante nuestra transición democrática: fortalecer los mecanismos de democracia directa que posibiliten la gobernanza. La forma de reducir la crispación, una vez clausurada la tentación de la imposición de la mayoría, consiste en que las minorías siempre cuenten con un mecanismo para apelar a la ciudadanía. Los mecanismos de democracia directa son la herramienta de la ciudadanía y de las minorías para incidir en la toma de decisiones, no como instrumentos de autoridad del gobierno en turno. Resulta imperante diseñar un esquema legal adecuado para hacer realidad la posibilidad de la realización de plebiscitos y del procedimiento de iniciativa ciudadana que permitan a las ciudadanas y a los ciudadanos colocar en la agenda legislativa los temas que les preocupan. En cualquier caso, sería importante ponderar la viabilidad de que toda reforma constitucional sea sometida a referéndum, de manera que sea desincentivada la aspiración de toda nueva administración a reinaugurar el país cada seis años.

La pandemia por COVID-19 en México ha dejado un saldo muy doloroso en términos de bienestar de la población: se han contabilizado más de 330 mil decesos causados por esta enfermedad en más de dos años y hemos superado la cifra de 7.6 millones de personas infectadas con una secuela para su salud aún por dimensionar. En términos de ciudadanía hemos podido constatar que la pandemia de la COVID-19 no fue obstáculo para que las mexicanas y los mexicanos participaran con su voto en todos los procesos electorales convocados desde 2020, ni para realizar las labores de autoridad electoral que decidieron asumir voluntariamente en cada uno de esos eventos; resulta importante remarcar esta disposición encomiable de ciudadanas y ciudadanos para hacerse cargo de recibir y contar los sufragios de sus vecinos que se ratifica en cada proceso electoral desde 1997, algo desconocido incluso para algunos que han vivido de la política durante décadas. No procede la afirmación de que todo pueblo tiene el gobierno que merece; la dignidad de las mexicanas y de los mexicanos amerita que la democracia cumpla la promesa hecha hace más de un cuarto de siglo: garantía de bienestar, salvaguarda de los derechos humanos y crecimiento económico sustentable y sostenido.

REFERENCIAS

- Afsoun, Afsahi, Beausoleil Emily, Dean Rikki, A. Ercan Selen y Gagnon Jean-Paul (2020). “Democracy in a Global Emergency”. *Democratic Theory* 7 (2): v-xix [en línea]. Disponible en <<https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/7/2/dt070201.xml>> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Asplund, Erik (ed.) (2020). *Panorama global del impacto del COVID en las elecciones*. IDEA International [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Congreso de la Unión (2021). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. México [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf> (consulta: 24 de junio de 2021).
- García Orozco, Antonio (1989). *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. México: Diario Oficial de la Federación.
- IDEA (2020a). *Elections and COVID-19*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- IDEA (2020b). *L'Impact de la crise du COVID-19 sur le constitutionnalisme et l'État de droit dans les pays francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale*, 23 avril 2020. Estocolmo: Institute international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- IDEA (2021). *Special Voting Arrangements*. IDEA International [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- INE, Consejo General (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para el uso y entrega del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a los Organismos Públicos Locales, para los Procesos Electorales 2015-2016. Versión estenográfica*. México: Instituto Nacional Electoral, 27 de enero del 2016, Consejo General, Sesión Extraordinaria [en línea]. Disponible en <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/>

- recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2016/01_Enero/VECG27ENE16.pdf> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- INE (2018). *Listado de ubicación de casillas 2018*. México: DEOE.
- INE (2020a). *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/JGE34/2020, por el que se determinaron medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del COVID-19, a efecto de ampliar la suspensión de plazos*. INE, 16 de abril de 2020. México: Junta General Ejecutiva, Sesión extraordinaria.
- INE (2020b). *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la estrategia y la metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas, así como para el regreso paulatino a las actividades presenciales por parte del personal*. INE, 24 de junio de 2020. México: Junta General Ejecutiva, Sesión extraordinaria.
- INE (2020c). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19*. INE, 27 de marzo de 2020. México: Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2020d). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo así como ajustes al plan integral y calendarios de coordinación*. INE, 30 de julio de 2020. México. Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2020e). *Protocolos para el regreso a las actividades en el INE*. México: INE, agosto de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.ine.mx/protocolos-para-el-regreso-las-actividades-en-el-ine/>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- INE (2020f). *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por*

- el virus SARS-COV-2*. INE, 1 de abril de 2020. México: Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2021). *Listado de ubicación de casillas 2021*. México: DEOE.
- Johns Hopkins University (2020). *COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University*. Baltimore: Johns Hopkins University. Levantamiento.
- KOCEI (2017). *The Foreign Election Management Body Officials Course for Costa Rica and Mexico*. Seoul: Korean Civic Education Institute for Democracy, Association of World Election Bodies.
- Mendoza Ramírez, Manuel y Gabriel Núñez, Antonio (2014). *La Calidad del Padrón Electoral y la Lista Nominal. Seguimiento de los principales indicadores*. México: Instituto Nacional Electoral. Noviembre de 2014 [en línea]. Disponible en <<http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/preparacion.html>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- Morales Noble, Víctor (2017). “Abstención y voto nulo en las elecciones federales en México, 1991-2015”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXII (230): 75-116 [en línea]. Disponible en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/issue/view/4553/showToc>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- National Election Commission (2017). *Q&A Political and Electoral System of Korea*. Seoul: National Election Commission.
- OEA (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos: Asamblea General de la OEA: 1a Sesión Plenaria de la OEA: 11 de septiembre de 2001. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos15.htm>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- OEA (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, D. C.: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.
- OMS (2020). *Información básica sobre la COVID-19*. Organización Mundial de la Salud, 12 de octubre de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>> (consulta: 19 de mayo de 2021).

- ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. París: Asamblea General de la ONU, 183a. Sesión Plenaria [en línea]. Disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement>; <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/60UDHR/leaflets.pdf>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- ONU (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, septiembre del 2013 (Documento oficial, DPI/1394Rev.2).
- ONU (2000). *Declaración del Milenio. Naciones Unidas*. Nueva York: Asamblea General de la ONU: 55 Sesión Ordinaria: 13 de septiembre de 2000. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- ONU (2012). *Promoción y consolidación de la democracia*. Nueva York: Asamblea General: 67° Período Ordinario: 20 de diciembre de 2012. Disponible en: <<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- Palguta, Ján, René Levínský y Samuel Škoda (2022). “Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?”. *Journal of Population Economics*, 35 (1): 197-240 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1007/s00148-021-00870-1>> (consulta: 22 de enero de 2022).
- Poder Ejecutivo Federal; PAN; PRI y PRD (2012). *Pacto por México*. Consejo Rector, 2 de diciembre de 2012. México: Presidencia de la República, presidencias de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Acción Nacional [en línea]. Disponible en <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>> (consulta: 25 de septiembre de 2019).
- Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología (2020). *Datos abiertos de la información referente a los casos asociados a COVID-19*. En Secretaría de Salud [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>> (consulta: 23 de abril de 2022).

- Spinelli, Antonio (2020). *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic The Republic of Korea's Crucial Test*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- WHO (2020a). *Roadmap to improve and ensure good indoor ventilation in the context of COVID-19*, March 1, 2020. Geneve: WHO:
- WHO (2020b). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. WHO. Disponible en: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>> (consulta: 27 de febrero de 2022).
- Zhang, Renyi Yixin Li, Annie L. Zhang, Yuan Wang y Mario J. Molina (2020). "Identifying airborne transmission as the dominant route for the spread of COVID-19". *PNAS*, 117 (26): 14857-14863 [en línea]. Disponible en <www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.2009637117> (consulta: 19 de mayo de 2021).

Tomo 8

La década COVID en México

Democracia en tiempos difíciles



La enfermedad coronavírica de 2019 ha representado un problema serio de salud pública con consecuencias muy amplias en el mundo. Se ha escrito mucho sobre los escenarios e impactos que produjo la pandemia como producto de las múltiples crisis que se concatenaron a partir de 2020: económica, social, educativa, por señalar solo algunas. Sin embargo, en el ámbito de la política se ha abordado con menor detalle los efectos que se han producido en los procesos de toma de decisión pública, particularmente en las democracias.

Este tomo presenta un conjunto de trabajos que, concentrados en México, pero sin perder la perspectiva comparada, pretenden entender las repercusiones de ese fenómeno global sobre el régimen democrático mexicano, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales, incluidos los actores principales de la política. Además, los textos se interesan en detectar los retos y oportunidades para la acción de gobierno, las inercias en las formas de gobernar, así como las tendencias que se configuran a partir de ahora y que podrían definir el futuro del país.



SECRETARÍA GENERAL

Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



**COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES**