



Las elecciones del año 2018 no sólo fueron las más grandes de la historia, sino también, fueron el reto principal para el Instituto Nacional Electoral (INE) y para los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) en su función de asegurar los principios constitucionales que rigen nuestra democracia mexicana. En Puebla el proceso electoral fue atípico, en una de las elecciones más reñidas de la historia los resultados no siguieron la tendencia nacional y ante la impugnación y la petición de anulación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concedió el triunfo a la primera gobernadora en Puebla, quien trágicamente murió a tan solo unos días de haber tomado protesta.

Lo ocurrido en Puebla introduce un tema que en el ámbito académico, normativo y político está tomando relevancia en los debates contemporáneos de nuestro país, esto es, el rol e importancia de los organismos autónomos electorales en su participación en los comicios a nivel subnacional. En este sentido, después de la reforma constitucional del año 2014 en materia electoral, los OPLES disminuyeron sus atribuciones en las elecciones locales frente a las nuevas potestades del creado Instituto Nacional Electoral, dando muestras de una ligera vuelta a un modelo centralista en los procesos electorales.

De esta forma, la reconfiguración normativa de las atribuciones de los OPLES, las constantes críticas atribuidas por las fuerzas políticas frente a los resultados electorales y la pérdida de autonomía, han puesto en predicamento el accionar de dichas instituciones, a tal grado de haber intenciones de su desaparición. Sin embargo, ante la realidad tan compleja y diversa de la democracia mexicana a nivel local, estos organismos son necesarios dada la cercanía con los procesos y realidades locales. Asimismo, son articuladores del ejercicio democrático a nivel local mediante una mayor cercanía con los actores políticos y sociales que producen los valores democráticos y que les dan certeza y certidumbre a nuestras elecciones.

Ponencia

El primero de diciembre de 2018, se inauguró en México una nueva etapa en la historia política. La llegada de Andrés Manuel López Obrador, más que el relevo sexenal del Poder Ejecutivo, representa un cambio sustancial para la vida pública de este país por muchas

razones, quizá la más importante, radica en la llegada de un líder carismático y completamente de izquierda dentro del espectro político.

Los más de treinta millones de votos obtenidos por López Obrador, son resultado de un claro hartazgo social traducido en la desafección hacia la clase política en México y el agotamiento de un régimen, al menos esto es lo que plantea AMLO como elemento central de su discurso. Sin embargo, cuando hablamos del régimen democrático, es pertinente hacernos la pregunta: ¿la elección de las mayorías encuadra con la buena toma de decisiones?

En el libro “Consideraciones sobre el Gobierno Representativo” del liberal del siglo XIX John Stuart Mill, señaló que las mayorías no siempre tienen la razón, y que el pueblo suele tomar malas decisiones, lo que el autor ha denominado tiranía de las mayorías. Bajo esta contundente idea, me resulta pertinente plantear la posibilidad de que la razón principal por la que la mayoría de los mexicanos dieron un vuelco de tuerca en dirección de la izquierda, se debe, en mayor medida, a la terrible historia reciente cargada de calamidades y fracasos de las administraciones pasadas, que a decisiones informadas, razonadas y acordes con una cultura política que aún debe desarrollarse y consolidarse en nuestro país.

El discurso del nuevo presidente, plantea para un sector de la población un escenario de esperanza, pero lo cierto es que también se vislumbran riesgos latentes frente la incertidumbre causada por algunos de los planteamientos económicos y políticos del ejecutivo federal.

El triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional en el orden federal es incuestionable dado los resultados. Sin embargo, a nivel subnacional se dieron procesos electorales complejos marcados por escenarios de enorme competitividad política y electoral que desembocó, en algunos casos, en episodios de violencia e incertidumbre.

El Estado de Puebla, sólo compartió el drama y la fuerte presión hacia los organismos institucionales, viviendo en el año 2018, la elección más cargada de pugnas y tensiones sobre todo el proceso electoral, en nuestra historia reciente, siendo el único

estado en el que la coalición encabezada por el Partido Acción Nacional había obtenido la mayoría de las preferencias de los electores, rompiendo con la tendencia nacional.

Actos de violencia y desconfianza empañaron la jornada electoral con el robo de casillas y los constantes reportes recibidos por parte de los veintiséis consejos distritales de Puebla, ante la autoridad electoral local.

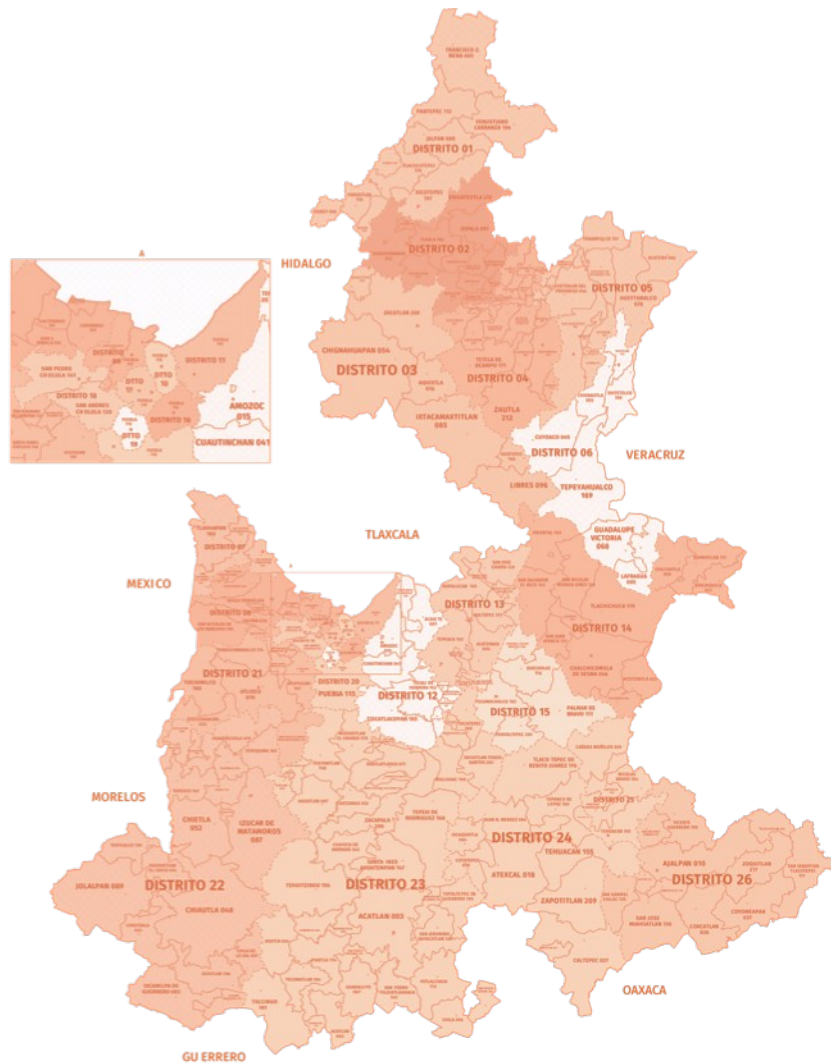
Al final del proceso, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, las miradas se volcaron a quien sería la columna vertebral para validar los comicios para la gubernatura del estado; el Consejo General del Instituto Electoral del Estado (IEE).

Los sucesos que marcaron la elección de 2018 en el Estado de Puebla, trajeron consigo múltiples versiones de una misma historia, desde las oficiales, las notas de prensa, y por supuesto, las que venían de la vox populi. Estas voces y el ambiente de incertidumbre impactaron notablemente en la aparición de numerosos cuestionamientos al órgano electoral.

Contexto electoral del Estado de Puebla

En el ámbito electoral, el Estado de Puebla tiene 4.5 millones de poblanos inscritos a la Lista Nominal, es decir, aquellos ciudadanos que están considerados para su participación en los comicios de acuerdo con los requisitos para las votaciones, por ejemplo, la mayoría de edad y la posesión de credencial para votar emitida por el Instituto Nacional Electoral.

Para efectos electorales, esta entidad está dividida en 26 distritos electorales distribuidos en todo el territorio estatal.



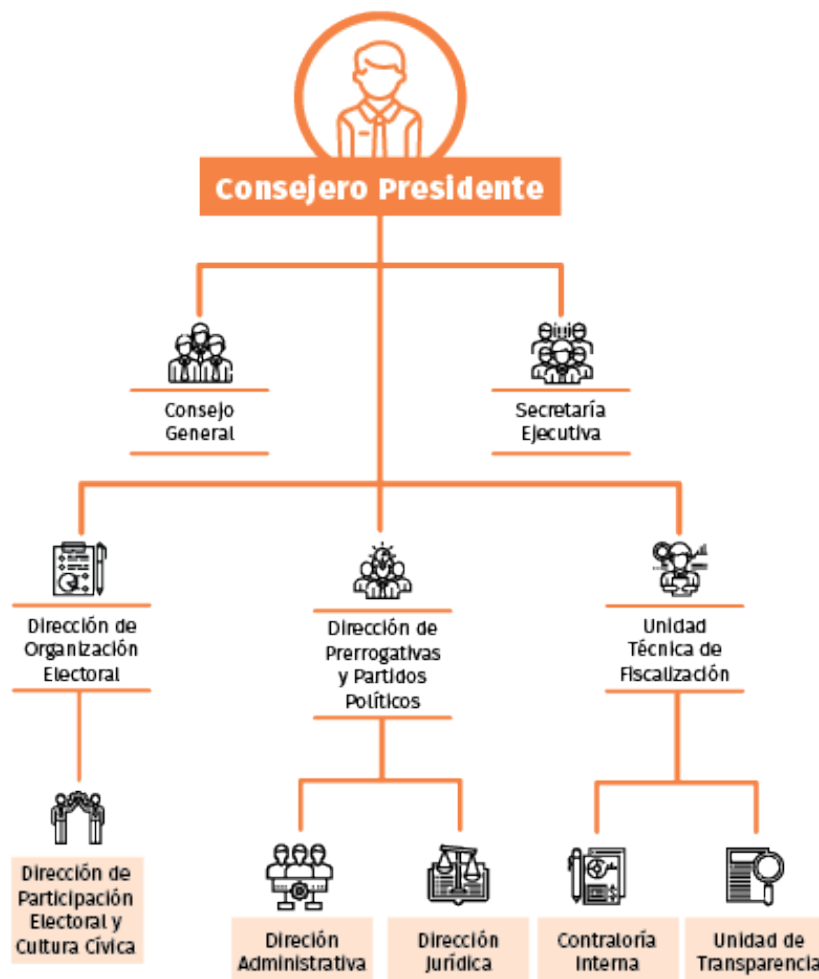
Mapa 1. Distritos locales electorales de Puebla

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Puebla, 2018

El Organismo Público Local Electoral

El Instituto Electoral del Estado de Puebla es el principal órgano con funciones electorales en la entidad, bajo la figura constitucional de un Organismo Público Local Electoral (OPLE). La estructura de este organismo local se puede apreciar en el siguiente esquema:

Estructura del Instituto Electoral del Estado de Puebla



Fuente: elaboración propia con datos del IEEP (2018).

Este instituto es el principal organismo electoral en nuestro estado, a pesar de las reformas constitucionales del año 2014, su función principal es organizar y calificar las jornadas electorales, bajo un esquema de absoluta autonomía de la autoridad local con respecto a los procesos federales dada la cercanía del organismo con la realidad de la entidad.

De esta forma, el IEE tuvo el máximo desafío de su historia, en las elecciones del año 2018, la más controvertida en el estado y con los resultados más cerrados que se hayan podido apreciar en el recorrido democrático de la entidad. La polaridad entre los actores, como consecuencia de los mensajes de incertidumbre y falta de certeza de las elecciones por parte de los actores políticos, provocó esfuerzos mayúsculos para que el

instituto pudiese brindar la mayor certeza en los procesos durante y posteriormente a la elección.

Panorama anterior a las elecciones

El año 2018 significó un hito para la historia electoral mexicana, por primera vez se agrupaban todos los momentos electorales para la elección de Presidente de la República, Diputados Federales, Senadores, Gobernadores, Congresos Locales y Presidentes Municipales, esto en todo el país; siendo las elecciones más grandes de la historia.

Todos los esfuerzos tanto de la institución federal, el INE, como de los Organismos Públicos Locales Electorales en las entidades federativas, se dirigieron a lograr que estas elecciones transcurrieran con normalidad, que no existieran conflictos y sobre todo, asegurar la transparencia en el proceso democrático mexicano.

El ambiente político a nivel nacional estaba marcado por la polarización en la opinión pública, pero sobre todo por la fehaciente y cada vez más visible, sensación de crítica y hartazgo de las condiciones de la política y la economía. El Pacto por México y otros mecanismos de conciliación política no lograron hacer peso al fortalecimiento de la oposición de la derecha mexicana representada por el Movimiento de Regeneración Nacional.

Frente a este escenario, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se había fortalecido con la figura del tres veces candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador, constituyendo un escenario que no se había visto antes en la escena pública nacional, la de una figura que recababa el hartazgo de la sociedad mexicana y que expandía su imagen a todas las esferas puestas en disputa para la elección (gubernaturas, diputaciones, senadurías, etc.).

Para las instituciones electorales, las elecciones han representado un enorme desafío, sobre todo dadas las condiciones y cuestionamientos acerca de la transparencia y legitimidad de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales. El Instituto Nacional Electoral tuvo a mi juicio, en 2018, su primera evaluación después de algunos ensayos desde su creación.

El escenario político-electoral en nuestro estado estuvo marcado también por la configuración de polos políticos para obtener la gubernatura. Por un lado, la polémica candidatura de la esposa del ex gobernador Rafael Moreno Valle, Martha Erika Alonso, frente a la coalición formada por el PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y el partido local Pacto Social de Integración (PSI); un debilitado PRI representado por Enrique Doger y; la Coalición Juntos Haremos Historia liderada por el partido MORENA con su abanderado Luis Miguel Barbosa.

El entorno era complicado, sobre todo por la polarización de la ciudadanía y la aparición constante de descalificaciones e incertidumbre. Los cuestionamientos giraban en torno a las suspicacias sobre la continuidad de gobiernos panistas en nuestro estado, aunque este fenómeno se replica independientemente de los partidos. Normalmente el partido político de un gobierno electo, se convierte en el adversario a vencer por la oposición.

Elecciones del año 2018

El primero de julio del año 2018 representó el día decisivo para la historia electoral de nuestro país, las elecciones más grandes y complejas en logística de nuestro recorrido democrático. Ese día estuvieron en juego cargos públicos de elección popular en 30 de las 32 entidades federativas.

Las elecciones comenzaron con síntomas de incertidumbre y con una enorme expectativa por el rol de un nuevo actor político a nivel nacional, el partido político de López Obrador; quien, al menos en las encuestas y en la percepción ciudadana, contaba con amplia ventaja para consolidar su victoria después de dos intentos fallidos y en diferentes circunstancias en elecciones pasadas.

En Puebla, el escenario era distinto, días antes ya se podía prever que sería la elección más cerrada en la historia de Puebla y los dos frentes en disputa estarían representados por Martha Erika Alonso y Luis Miguel Barbosa y así fue, la diferencia fue de solo 4.04% entre el primero y segundo lugar (IEE, 2018).

Justamente en nuestra entidad se presentaron diversas anomalías al interior del estado que no habían caracterizado a nuestras elecciones. Estos hechos eran resultado también, de una compleja situación de inseguridad que en los últimos años aqueja a nuestra entidad. Esta situación puso en predicamento a la institución electoral local, ya que existía un factor adicional que podía mermar en la normalidad de las elecciones.

A diferencia de otros años, los resultados llegaron más tarde de lo normal, en todo el estado los resultados definitivos de las casillas se dieron en promedio hasta las 3:00 am del día siguiente, situación normal por la cantidad de escrutinios a contabilizar.

Asimismo, en comparación con elecciones pasadas, los resultados dieron la sensación de nunca ser definitivos y se apreciaron cambios abruptos: en algunos conteos de salida no oficiales, Luis Miguel Barbosa tenía una ventaja de 10 puntos y al presentarse los datos oficiales del Conteo Rápido a cargo del Instituto Nacional Electoral y PREP a cargo del Instituto Electoral del Estado se cerraba la elección pero a favor de Martha Erika Alonso sumando una ventaja de 4 puntos.

El día 2 de julio de 2018 los poblanos amanecieron con la noticia de la primera gobernadora en la historia de la entidad, pero también con la incredulidad de resultados



asimiles con la tendencia nacional del Movimiento de Regeneración Nacional que arrasó en todo el país.

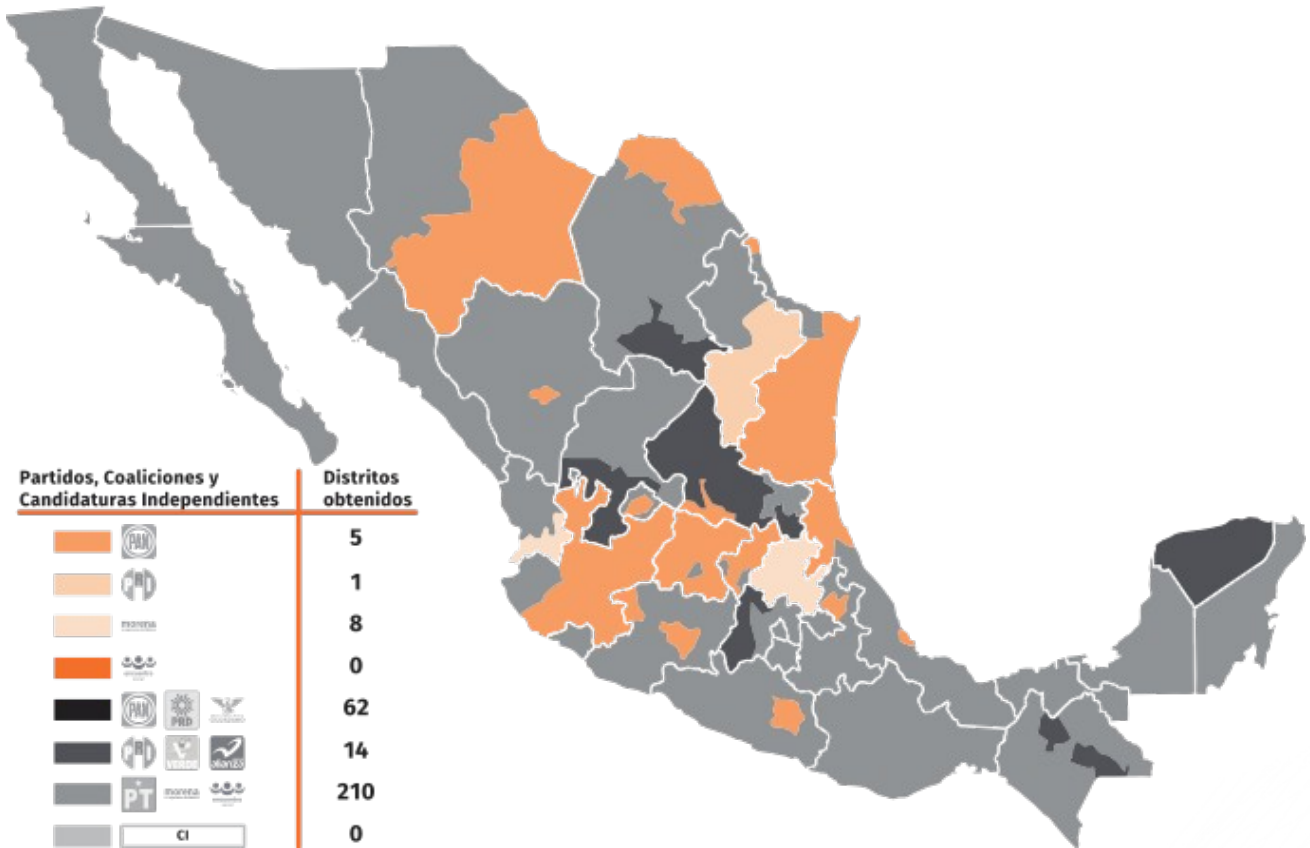
Panorama después de la elección

Las elecciones de 2018 tuvieron uno de los mayores porcentajes de participación ciudadana de nuestra historia, eso es, 63.44% del padrón electoral (PREP, 2018). En la Presidencia de la República la victoria de la coalición Juntos Haremos Historia fue abrumadora, con una diferencia de casi 30% del segundo lugar con respecto al primero.

Fuente: PREP, 2018.

Esta tendencia avasalladora de Morena y su coalición también se apreció en todo el país. Por ejemplo, en las diputaciones, dicha coalición obtuvo 218 de los 300 distritos electorales

(PREP, 2018). El mapa electoral, como se muestra a continuación se marcó de rojo, reconfigurando por completo al país, cuando en elecciones pasadas se mostraba más equilibrado con otras fuerzas políticas como PRI y PAN; y ni decir del siglo anterior cuando el mapa era dominado por el PRI.



Fuente: PREP, 2018.

Para Puebla el escenario fue completamente distinto, el proceso para tener gobernador no terminaría con la elección, esta última sólo sería el comienzo de una larga historia que jamás habíamos presenciado. En mis funciones dentro del Instituto Electoral del Estado de Puebla, presencié uno de los momentos más difíciles y complejos para un organismo electoral local, siendo el foco de atención en los procesos en pugna para legitimar los resultados y llevar a buen cauce nuestro ejercicio democrático.

Desgraciadamente nuestra entidad también fue foco de atención a nivel nacional por haber tenido el proceso electoral más violento del país, con 31 homicidios y 113 agresiones contra servidores públicos y candidatos entre el 8 de septiembre y la jornada del domingo 1 de julio de 2018 (Villamil, 2018).

Además, los resultados electorales llamaron mucho la atención por un espectro de voto diferenciado. Por ejemplo, en las diputaciones, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo un millón 100 mil 656 votos, mientras que Por Puebla al Frente 643 mil 504. Por su parte, en los resultados para gobernador, la primera coalición obtuvo un millón 27 mil 333 votos y la segunda recibió un millón 152 mil 125 votos.

El día después de la elección ocurrió un hecho que se convertiría en el principal argumento para la solicitud de anulación de la elección. El 3 de julio se volvió noticia nacional una confrontación entre simpatizantes de Morena y del PAN en un hotel de la capital poblana donde, de acuerdo a las versiones de Morena, se trataba de un laboratorio electoral para manipular las elecciones.

Los simpatizantes del PAN argumentaron que se trataba de un punto de concentración política de las actas recibidas por cada partido para su contabilidad interna. Sin embargo, la confrontación provocó divisionismo en la sociedad poblana y uno de los principales retos para las instituciones electorales era el brindar certeza a la ciudadanía y promover que se llevarán a buen cauce todos los procesos solicitados por las partes en cuestión.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) recibió un alegato de 169 cuartillas depositada en el acta notarial 53,069 donde se explicaban estas irregularidades. Además, para la impugnación se presentaron pruebas sobre las condiciones adversas que, por cuestiones sociales e inseguridad, impidieron que la elección pudiese llevarse a cabo de manera ordenada.

Este recurso de inconformidad e impugnación presentado por Luis Miguel Barbosa inauguró un largo proceso de investigación que mantendría en duda la gubernatura del Estado de Puebla por varios meses. Mientras a nivel nacional, Andrés Manuel López Obrador, realizaba un proceso de transición que daba la impresión que ya estaba en

funciones; en Puebla, faltaría mucho tiempo, para tener certeza si Martha Erika sería la gobernadora o se anularía la elección para convocarse nuevamente a comicios.



¿El desenlace de la historia?

De julio a diciembre de 2018 fue el periodo de mayor incertidumbre para el Estado de Puebla, aún sin conocer el rumbo que tomaría el estado después de las elecciones y los alegatos de impugnación, la sociedad poblana se mostraba inerte e incierta frente a lo que sucedía.

Efectivamente un aire de divisionismo se percibía en la entidad, la lucha por el poder seguía su curso provocando polos de influencia y, de cierta forma, quebrantando el tejido social que es provocado cuando el destino colectivo se desconoce o los grupos sociales se encuentran en un estadio sin rumbo.

El momento decisivo llegó el 8 de diciembre de 2018 cuando se realizó una sesión en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para definir sobre la invalidación de la elección en Puebla ante los alegatos y pruebas presentados por la coalición Juntos Haremos Historia en dicha entidad.

Después de haberse publicado una semana antes un proyecto que anulaba la elección, en una sesión de más de dos horas se definió el futuro de Puebla, en un arduo debate entre los magistrados que se mostraron a favor de la anulación (José Luis Vargas, Mónica Soto y Felipe Fuentes) y los magistrados que manifestaban que se debía confirmar el resultado de la elección (Felipe de la Mata, Indalfer Infante, Reyes Rodríguez y la entonces Presidenta del TEPJF, Janine Otálora) quienes con sus votos validaron la elección a la Gubernatura de Puebla.

Con este resultado, el 14 de diciembre, Martha Erika Alonso rindió protesta como gobernadora de Puebla, pero dada la polarización que prevaleció aún después de la validación de la elección, no lo hizo en el Congreso Local, sino ante el Tribunal Superior de Justicia.

Hasta aquí parecía que existiría cierta normalidad en el estado con la definición de la gubernatura y también, se auguraba que sería un periodo altamente complejo en términos de gobernabilidad por las condiciones de legitimidad que tenía la nueva gobernadora por el largo proceso que tuvo que pasar hasta su ascenso al gobierno y la mayoría de MORENA en el Congreso Local.

Pero la historia aun no terminaría para Puebla, el 24 de diciembre en plenos preparativos para la cena de navidad, apareció la noticia, que al principio parecía como una fakenew, donde se anunciaba un accidente de un helicóptero en Puebla donde viajaba la Gobernadora Martha Erika y su esposo el Senador Rafael Moreno Valle.

Dicha noticia fue confirmada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, lo que puso en focos rojos la atención de todos los poblanos y del país entero. La incertidumbre invadió nuevamente a los poblanos, por primera vez en la historia la entidad se quedaba sin Titular del Ejecutivo por causa de muerte y vacío de poder.

La constitución tuvo que ser invocada para conocer los procedimientos para resolver el vacío de poder lo más pronto posible. De acuerdo con los artículos 57 y 77 de la constitución local, ante la falta absoluta de gobernador durante los dos primeros años de su periodo, el Congreso Local deberá elegir un gobernador interino, el cual debería convocar a elecciones un plazo no menor de tres meses ni mayor de cinco meses.

De esta forma, antes de la decisión del Congreso, el Secretario General de Gobierno del gabinete de la ex gobernadora, Jesús Rodríguez Almeida, asume funciones administrativas para dar continuidad al gobierno. Posteriormente, casi a un mes de la tragedia, el 21 de enero de 2019 el Congreso Local elige a Guillermo Pacheco Pulido de una lista de más de 40 candidatos para el gobierno interino.

A pesar de contar con la mayoría en el Congreso, el gobernador elegido no proviene de Morena, sino que es de extracción priista. El consenso se logró dentro del poder legislativo local ya que la votación fue de 40 a favor y una abstención. Sin duda, era el momento preciso para evitar la aún mayor polarización de nuestra entidad.

Guillermo Pacheco llegó en un momento crucial para Puebla, su función más allá de un plan de gobierno a largo plazo, fue la normalización de las funciones de gobierno, la conciliación entre los intereses contrapuestos de todas las facciones y sobre todo, la reunificación de los poblanos para preparar el terreno para la elección extraordinaria.

Aunado a la designación por parte del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla del Gobernador Interino, emitió la convocatoria a la elección extraordinaria de Gubernatura el día treinta de enero del año en curso y ordenó al Consejo

General del IEE para que emita su convocatoria y calendario, a fin de que la Jornada Electoral se celebre el día dos de junio de dos mil diecinueve.

Una vez emitida la convocatoria, las Consejeras y los Consejeros Electorales del INE, Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas, Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles, Mtro. Marco Antonio Banños Martínez y Dr. José Roberto Ruiz Saldaña, presentaron una solicitud que fue aprobada por el Consejo General del INE, para que el INE y no el IEE asumiera la organización de la elección a la Gubernatura de Puebla, acorde con lo que establecen los artículos 121, párrafo 3, de la LGIPE y 40, párrafo 3, del Reglamento, bajo una serie de argumentos no imputables al IEE, que a continuación expongo:

- Existen factores políticos y sociales en el contexto de la entidad que ponen en riesgo la organización y el desarrollo del Proceso Electoral.
- El INE consideró que al asumir la elección total, la toma de decisiones se encuentran en un órgano nacional diverso en el que se desenvuelven los actores políticos.
- En el momento que se declaró la validez de la elección de Gubernatura en la entidad y ante el fallecimiento de la Gobernadora, nuevamente se generó en la sociedad poblana una serie de especulaciones y polarización política.
- La polarización política y el contexto social no generan condiciones óptimas para que el IEE, pueda llevar a cabo el Proceso Electoral, pues está en riesgo su desarrollo en condiciones de paz y con estricto apego a todos los principios constitucionales que rigen en la materia.

Hemos sido testigos de una historia que no dista de la ficción, Puebla ha significado un terreno de enormes desafíos para la democracia mexicana y sobre todo, también, para la legitimidad de las instituciones electorales.

Referencias:

Villamil, Jenaro (2018). *Puebla: legalidad electoral en vilo*. México: Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/543398/puebla-legalidad-electoral-en-vilo>

PREP (2018). *Resultados de la elección 2018*. Disponible en: <https://prep2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

IEEP (2018). *Elecciones de 2018*. Disponible en: <https://www.ieepuebla.org.mx/transparenciaPue/web/77/art70FracIIa.php>

Gobierno del Estado de Puebla (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>