Proceso de elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE 2020.

Ensayo.

El INE y la organización de elecciones en México

Pasado, presente y, especialmente, futuro

Uuc-kib Espadas Ancona

Un momento en el tiempo.

En la prehistoria de la democracia electoral mexicana, allá por 1981, tuve mis primeros encuentros con los organismos públicos que entonces organizaban las elecciones. Al paso de las décadas, encuentro esas experiencias extraordinariamente formativas, y hasta edificantes, me atrevo a decir, pero en aquellos momentos fueron francamente ingratas, y por momentos hasta repulsivas. Así recuerdo aquella gigantesca casilla del populoso fraccionamiento de Pacabtún en la que, pese a los enormes esfuerzos del presidente de la mesa directiva, el Partido Acción Nacional materialmente aplastó al gobernante Partido Revolucionario Institucional, con una votación de algo así como cuatro votos por uno. (Mi partido, el Comunista Mexicano, lograba por su parte una jugosa porción de una veintena de sufragios, muchos más que en la mayoría de las casillas de la Blanca Mérida, pero eso es otro asunto). Siete días después sabría que todo había sido una ilusión: de acuerdo con los datos oficiales, el partido de Estado había obtenido la votación casi unánime de los 3,000 ciudadanos empadronados, más 300 registrados en la lista adicional de electores (instrumento por cierto invaluable, pero ya insuficiente en la construcción de fraudes electorales).

 Experiencias comparables se sucedieron con el tiempo. Pocos meses después, en la elección federal de 1982, otras maravillas del sistema electoral pasaron frente a mí. Entre ellas recuerdo, junto con la incredulidad que me produjo, la cadena de producción que tuvo lugar en la también enorme casilla del centro de Kanasín. Llegado a eso de las cuatro de la tarde, en mi calidad de Representante General (cosa que a los 18 me hacía sentir muy orgulloso) a visitar por última vez en la jornada a nuestro representante de casilla, ya del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), me encontré con un sitio transformado. El representante, supe después, había sido amablemente, machete en mano, expulsado de la casilla. Se acercaba el momento del cierre y las cosas no estaban para andarse distrayendo con alguien que no obtendría en esa sección más votos que el propio y el de otra media docena de despistados, entre ellos su familia, muy probablemente. La premura del tiempo exigía otras acciones, por lo que los funcionarios de la mesa implementaron un mecanismo de mucha mayor eficacia que andar esperando a que cada votante marcara la boleta por el partido que le indicaban. Éstos eran lentos, a veces no entendían, y hasta había que anular papeletas para darles otras a marcar. En la nueva dinámica, algunos funcionarios se dedicaban a marcar boletas correctamente, en tanto que otro se dedicaba a doblarlas y el presidente a rellenar las ánforas con ellas. La tarea, desde luego, se cumplió bien y en tiempo.

 Las cosas siguieron por ese camino hasta alcanzar su apoteosis en 1988, cuando el desbordamiento ciudadano de las urnas exigió recurrir a todos los instrumentos disponibles para evadir su mandato. El viejo aparato, sin embargo, quedó herido de muerte. Poco después, en 1990, inició el proceso que llevó a la separación de la función electoral del Estado, del gobierno. Se abría así una nueva etapa en la historia de los organismos electorales en México, su funcionamiento y, muy especialmente, su relación con la sociedad, el gobierno y los partidos. En cierta medida, esta etapa se ha prolongado hasta nuestros días.

Las viejas novedades de los órganos electorales.

Con un proceso de cambio gradual pero irregular, a partir de la crisis política de 1988, las instituciones electorales han transitado hacia la independencia de los gobiernos. No ha sido un proceso lineal ni exento de contradicciones, avances y retrocesos. Ha sido, sí, un tránsito político rico en experiencias, mejor o peor asimiladas con el tiempo, y que ha permitido la fragua de un sistema electoral capaz de reconocer derrotas de los partidos gobernantes, que aunque no siempre y no siempre bien, han tenido como resultado que la disputa por el poder del Estado en el México de hoy se encauce inevitablemente a través de elecciones plurales. Con altas y con bajas, con momentos mejores y peores, y con una cambiante aceptación del conjunto de los ciudadanos, las instituciones salidas de aquella crisis -y de posteriores, múltiples, conflictivos y largos procesos de confrontación, acuerdo y hasta imposición- el día de hoy, son capaces de entregar a la sociedad un producto democrático, llamémosle así para fines ilustrativos, de una calidad sustancialmente superior a la que de ellas podíamos obtener hace treinta años. No encuentro realmente forma de rebatir este hecho.

 Sin embargo, me parece también pertinente cuestionarnos sobre la condición actual de estos órganos tras el paso del tiempo, sobre sus capacidades en la sociedad contemporánea, y sobre las transformaciones de fondo que deberían sufrir como parte indispensable del desarrollo democrático del país.

Lo que ya no es suficiente

Hace algunos años, escuchaba yo la conferencia de un Presidente del IFE. Partía de un recuento de las inaceptables condiciones en las que las elecciones se realizaban en el pasado, cosas parecidas a las anécdotas con las que inicio este texto, para posteriormente explicar a detalle como la transformación del sistema electoral hacía que aquellas prácticas cavernarias no pudieran más tener lugar. Como ex-joven veterano de las luchas por la democracia, no pude dejar de identificarme con su línea argumentativa; algo sin embargo no dejaba de incomodarme. Lo concreté poco después, demasiado tarde para repelarle al conferencista, por cierto.

 Como miembro de número de una generación de socialistas a la que tempranamente le cayó en la cabeza el muro de Berlín, la que además ya antes había tenido sus propias crisis conceptuales y múltiples rupturas personales y políticas con aquel modelo que llamábamos el Socialismo Real (cosa además alimentada por otra generación de socialistas ya no tan jóvenes, pero altamente heréticos, a no dudar) la analogía me asaltó. Sin autorización, como suelen ser los asaltos. Aquella legitimación que la cabeza del máximo órgano electoral fundaba en el vacío democrático del pasado me recordaba, como una gota de agua a otra, los argumentos (hoy ya afortunadamente casi extintos) de ciertos gobernantes cubanos incapaces de asimilar su presente y que, medio siglo después, seguían usando estampas de la dictadura de Fulgencio Batista para ilustrar el éxito de la Revolución Cubana. Sí, todo lo que se decía del pasado era cierto, pero no lo eran las conclusiones sobre las virtudes contemporáneas de nuestro sistema electoral. A estas alturas del cambio político, los éxitos obtenidos al superar la etapa de las elecciones prefabricadas han dejado de ser un parámetro óptimo para evaluar las nuevas necesidades electorales, si bien lo siguen siendo para cuidar a dónde no volver.

 Las elecciones en el México de hoy enfrentan condiciones sociales estructurales indudablemente distintas de aquellas en las que la institucionalidad electoral básica se produjo. Los órganos electorales, más allá de la distancia entre su deber ser y su realidad concreta, requieren ser valorados críticamente y en perspectiva de futuro. Esto depende, sí, de la legislación electoral, pero también del ejercicio de autoridad posible dentro de cualquier marco legal.

Lo construido y lo que está por construirse.

Hacer una crítica de fondo de la institucionalidad y su funcionamiento no significa, y creo que esto es una premisa básica, deshacer lo andado en aspectos esenciales para cualquier ejercicio de elecciones libres y auténticas; sin embargo, sí implica cambios de gran profundidad en el ejercicio de la función electoral del Estado.

 Durante los años transcurridos desde que los comicios eran controlados por el gobierno, las instituciones electorales se han democratizado, es decir, se han hecho más aptas para dirigir elecciones capaces de traducir la inasible pero auténtica voluntad popular en cargos de poder. Esto se debe, desde luego, a la ruptura con el viejo modelo de administración oficial de estos procesos y a la eliminación de muchos de los elementos que le eran intrínsecos.

 Superar la conducción de la Comisión Federal Electoral por el Secretario de Gobernación fue a un tiempo condición necesaria para la transformación del modelo político, y obstáculo insalvable para el control electoral por parte del entonces partido de Estado. Sin ignorar que este control pudiera infiltrase a través de nuevos mecanismos, en especial en los órganos electorales de los estados, lo cierto es que desde un principio el naciente modelo impuso, al menos, una intermediación en esta capacidad del viejo régimen, que adicionalmente fue haciéndose más difícil de burlar con el paso del tiempo, dadas nuevas transformaciones legales e institucionales derivadas de una sociedad civil crecientemente crítica, plural y participativa. El establecimiento del Instituto Nacional Electoral, como el más reciente momento del proceso de transformación del organismo electoral central supone esta base. Más allá de las críticas fundadas que de este organismo se pueden y deben hacer, es de reconocerse que sus características heredadas y nuevas, especialmente su capacidad de intervenir procesos electorales de los estados, aportan a una superior capacidad del Estado mexicano y de su democracia en el momento actual de someter a los poderes locales formales y fácticos a la legalidad y, con ella, de producir elecciones ciertas.

El relevo, en su momento, del viejo orden institucional electoral permitió el establecimiento de uno de los padrones de votantes más confiables del mundo, particularmente como consecuencia de la práctica imposibilidad de falsificar las credenciales que de éste se desprenden, si se tiene en consideración la larga tradición de abuso de este documento en la adulteración de los resultados de los comicios. La dinámica del inevitable conflicto social y el poco apego a la legalidad de distintos contendientes, acreditada a plenitud por la academia y el periodismo, obliga a, por lo menos, mantener sus complejas condiciones de elaboración y validación en el futuro inmediato. Esto incluye, se debe decir expresamente, sostener la actual proscripción del uso de padrones locales, que si bien en el pasado quedaron más como una aspiración que como una realidad, se prefiguraban como espacios de compensación para los poderes locales de las facultades de control gubernamental arbitrario otrora generales.

Los términos para la conformación de los distintos organismos electorales, muy especialmente las mesas directivas de casilla, han sido un instrumento socialmente eficaz para expulsar de las éstas a añejos operadores del fraude, pese a la multiplicidad de dificultades que el barroquismo de los nuevos mecanismos ha implicado. No es razonable pretender que hoy los factores estructurales que dieron lugar a estos procedimientos hayan sido superados, por lo que tampoco resulta democráticamente conveniente flexibilizarlos. En el sombrío pasado electoral del país, los presidentes de casilla, sólo por excepción personas sin compromisos profundos con el régimen, instalados en el cargo por lustros, desarrollaban una singular maestría en el manejo de sus mesas. Éste contrasta sin duda con los frecuentes tropiezos de los ciudadanos que, generalmente por una sola vez en la vida, desempeñan esta función en la actualidad; sin embargo, la potencial ventaja técnica de esta condición se disolvía de forma absoluta en tratándose de operadores electorales de facción, políticamente responsables ante el gobierno al que servían de entregar resultados invariablemente favorables al partido de Estado, y de ser posible aplastantes. Tampoco es en este espacio donde la organización de elecciones debe encontrar sus principales necesidades de desarrollo.

Otros resultados del proceso de cambio, sin embargo, merecen ser revisados.

Uno de los avances más lentos y actualmente significativos en el desarrollo de un sistema electoral plenamente democrático ha sido el control del uso del dinero por parte de candidatos y partidos. En su nacimiento, en 2014, el INE se vio acompañado de nuevos instrumentos legales para esta fiscalización. Sus efectos, sin embargo, han marcado diferencias sólo menores con la condición pre-existente. En las últimas elecciones federales y locales, el uso indisimulado de excesivos recursos económicos en distintas campañas fue evidente para quien quisiera verlo. El apoyo a los candidatos de su partido por parte de gobernantes de distinto nivel fue notorio, y sus despliegues propagandísticos, en actos proselitistas, o en entregas materiales directas a los electores permitía saber, sin necesidad de más instrumento que el sentido común, que los límites legalmente establecidos a los gastos de campaña no pasaban de ser tenues recomendaciones cuya violación seguía siendo impune en la práctica.

Si bien las más grotescas prácticas electorales de antaño han sido ampliamente superadas –hoy por ejemplo la sustitución de paquetes electorales, o el relleno previo de urnas (su embarazo, como se decía en caló electoral) son fundamentalmente imposibles- y por tanto el voto libre se puede tener como un logro socialmente realizado, no se puede decir lo mismo de la autenticidad constitucionalmente requerida para las elecciones. La frontera de la democracia se ha alejado de la casilla y del ejercicio de ese voto libre; pero su nueva frontera, el que los votos digan lo que realmente quieren los votantes sigue pendiente de conquistar. Ninguna elección adulterada con enormes cantidades de dinero podrá ser auténtica. Una parte fundamental de estos cambios corresponderá sin duda al poder legislativo, sin embargo, toca a la autoridad electoral potenciar los instrumentos de los que hoy dispone.

Como en otros aspectos de los procesos electorales, vale la pena considerar, en el futuro inmediato, nuevos arreglos institucionales que favorezcan el adecuado control legal del origen y destinos de los dineros partidistas. En lo particular, debe considerarse seriamente la articulación de las acciones del INE con las de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda. No es imaginable, y en distintos sentidos tampoco deseable, que la autoridad electoral adquiera capacidades técnicas con una suficiencia comparable en la vigilancia de las transacciones económicas de los partidos, sus candidatos y sus dirigentes.

Otro tanto es importante considerar en el extremo opuesto de la operación inmediata de los procesos electorales, la formación política general de la ciudadanía. En este aspecto, me parece importante cambiar el foco de atención de la autoridad electoral, distanciándose de limitadas e ineficaces campañas de promoción de mensajes cívicos y electorales, para insertar el tema en el aparato educativo general de la nación, a través de las secretarias de educación federal y estatales, sus programas de estudio, materiales didácticos y escuelas. Los procesos de capacitación de funcionarios de casilla han sido, a lo largo de más de un cuarto de siglo, hay que decirlo con claridad, un monumental fracaso pedagógico. Éste ha desembocado en descomunales implicaciones políticas generales, y críticas en el caso de elecciones reñidas en las que el ausentismo de funcionarios designados y las deficiencias técnicas de muchos generan una adicional e innecesaria incertidumbre en procesos esencialmente conflictivos. En un futuro próximo, debemos aspirar a, como sociedad, disponer, por decir algo, de un presidente o secretario de casilla eficaz en cada bachiller, y de un escrutador competente en cada egresado de la secundaria.

Éstos, entre otros cambios técnicos y legales, pueden contribuir de manera altamente significativa para transformar el actual sistema electoral y sus instituciones en instrumentos cada vez más útiles, eficaces y confiables en la tarea de estructurar el conflicto social y encausarlo por vías aceptadas por el consenso general de la Nación, sin embargo, resulta crucial superar importantes problemas políticos en la operación institucional del INE.

Arbitraje electoral y operación política.

En los albores de la independencia de las autoridades electorales locales de los poderes estatales, recién desprovistos los representantes de los partidos de voto en los órganos correspondientes, comenzó a observarse un nuevo fenómeno institucional. Si en el viejo régimen electoral los partidos eran inevitablemente vistos como parte integrante de los órganos correspondientes, bien que sistemáticamente condenados a ser minoría cuando de las oposiciones se trataba, los nuevos consejeros –mi recuerdo primigenio es del órgano electoral estatal en Yucatán, en 1995- comenzaron a cultivar un espíritu de cuerpo frente a los partidos políticos, vistos sus representantes más como sujetos de audiencia de la autoridad que como integrantes con derecho a voz de la instancia correspondiente. En los cuatro años posteriores, los últimos en los que ejercí representaciones partidistas en este tipo de organismos, esta dinámica se fue acentuando. Seguiría por ese camino, según he podido observar desde fuera de ellos, hasta alcanzar el nivel extremo que hoy se puede observar tanto en el Consejo General como en los OPLEs. Más allá de lo conceptual, que en última instancia puede reducirse a la esfera de lo individual, en su funcionalidad.

 En el presente, la mayoría de los consejeros, que con esa condición son determinantes del funcionamiento institucional, actúan bajo la consideración de que el ejercicio de esas funciones institucionales debe llevarse a cabo al margen de los partidos. Esto ha tenido diversos efectos, que van desde dificultar el acceso pleno de los sus representantes a información relevante sobre el desarrollo de actividades y ejercicio de facultades, hasta su franca marginación de los procesos institucionales.

 Sin cuestionar la indispensable independencia de los consejeros en relación con los partidos, concebir que estos deben ser excluidos en la medida de lo posible de la toma de decisiones es por sí mismo un problema de funcionalidad y un factor de deterioro de la convivencia democrática plural. Subsiste, y a veces crece, la convicción de que los consejeros electorales son, en el ejercicio de su autoridad en la organización de comicios, los representantes de la sociedad civil. Esto tuvo, en su origen, incluso un estímulo léxico, pues los primeros consejeros de órganos independientes, nombrados en los años noventa, recibían la denominación de “consejeros ciudadanos”. El dislate, fundado en la convicción de que los partidos políticos son ontológicamente opuestos a los ciudadanos imparciales, fue corregido posteriormente, sin embargo, la convicción cultural básica en que se fundaban se ha perpetuado y crecido. Bajo esta lógica, la tarea de los consejeros se sustenta en proteger los intereses de una sociedad imaginariamente apartidista de los intereses de clase política representadas por estos institutos políticos en su conjunto y que le es ajena. En esa misma medida, separar a los partidos de funciones críticas, como por ejemplo la evaluación y designación de diversos cargos electorales, es imaginada como una necesidad en el proceso de garantizar elecciones limpias. Así, las autoridades electorales han exacerbado su contraste de los partidos, abandonando en distinta medida su función articuladora.

 Pero ocurre que esta dinámica se riñe con la realidad. En la práctica, no sólo en la teoría y en las leyes, los representantes de la sociedad civil, en democracia, se eligen por voto universal; y estos votos son, en distintas medidas en los distintos regímenes electorales, recibidos total, mayoritaria o muy mayoritariamente precisamente por los partidos políticos. Esto significa que en la mesa de un consejo electoral, a cualquier nivel, no se encuentran representantes de la sociedad civil con representantes de los partidos políticos; sino los representantes de la sociedad civil, que son los de los partidos políticos, con funcionarios públicos -deseablemente técnica y políticamente idóneos, por sus capacidades e imparcialidad- que desde luego no son los representantes de la sociedad civil, aunque probablemente también designados por otros representantes de ésta, como son los diputados.

 Esta base material de la representación, me parece, debe imprimir a los órganos electorales no sólo la condición de árbitros entre distintas facciones de la sociedad civil, sino la de operadores clave en la articulación de los intereses legales, legítimos, contradictorios y hasta incompatibles de esas fuerzas, representadas justamente por los partidos políticos. Esto no niega la necesidad de proteger la integridad de los procesos electorales, destacadamente su legalidad, incluso de acuerdos consensuales gestados entre los propios partidos; pero sí impone la tarea de colocarse al centro de la interacción entre partidos en el proceso de organizar elecciones. En la dirección contraria, el antipartidismo, el divorcio funcional del conjunto de los consejeros en relación con los representantes de los partidos, y la consagración conceptual y activa de acuerdos al margen de éstos deben ser depurados del sistema. Una sana democracia electoral no se construye en oposición a los intereses partidistas, que, nuevamente, no son otra cosa que la expresión institucional de intereses sociales contradictorios, sino en la capacidad de articular su conflicto bajo reglas generales de acatamiento obligatorio y, por tanto, fuera de toda discusión dentro de los órganos electorales.

Conclusiones

El proceso de cambio democrático de los organismos electorales en México ha sido larga, compleja y no exenta de contradicciones y retrocesos, si bien en su conjunto, a más de cuatro décadas del inicio del ciclo de las reformas legales en esta materia, ofrecen un saldo claramente favorable a la exigencia social de elecciones libres y ciertas. Mucho se ha ganado en estos años, pero el proceso de maduración institucional está lejos de concluir. Las condiciones de defraudación de las decisiones populares características del viejo régimen electoral han sido superadas; sin embargo, el modelo institucional actual presenta importantes deficiencias funcionales y democráticas, que exigen por tanto su transformación.

 Estos cambios, por su parte, deben entenderse y valorarse cuidadosamente, teniendo en cuenta que, con todo y sus deficiencias, el estado actual de la organización de las elecciones cristaliza también exigencias sociales y condiciones democráticas cruciales, tales que han permitido sucesivos procesos de alternancia política y, muy especialmente, mantener el foco de los conflictos políticos de la sociedad en la competencia electoral pluripartidista.

 Las nuevas transformaciones necesarias, tanto en lo legislativo como en la práctica institucional, sosteniéndose en elementos estructurales críticos ya conquistados, debe apuntar al logro de la plenitud democrática, entendiendo por esta la máxima eficacia del sistema electoral en convertir la voluntad política auténtica de los ciudadanos, en posiciones orgánicas en las instituciones de poder del Estado.

 Este logro impone, entre otras cosas, la naturalización de la adscripción multipartidista de la ciudadanía y su asimilación institucional por los órganos electorales del Estado, debiendo estos en consecuencia concebirse y funcionar como espacio nodal de la articulación de intereses y estructuración de conflictos de los representantes políticos primordiales de la ciudadanía, los partidos. Así, la meta general de la operación de los órganos electorales debe ser el consenso multipartidista, sólo por excepción sustituido por la imposición suprapartidista, bien que a veces indispensable.

 Estas bases para el cambio del sistema electoral son, a mi juicio, indispensables en la ampliación de los espacios democráticos de la sociedad en su conjunto.