

Instituto Nacional Electoral: contribuciones, funciones y desafíos para la consolidación democrática de México.

Las democracias contemporáneas son sistemas cada vez más complejos y demandantes de congruencia entre los ideales que inspiran el orden jurídico y la realidad cotidiana de la ciudadanía, que espera que dicho régimen no sólo le permita, sino que le favorezca en la realización de sus expectativas de vida y desarrollo. En ese contexto, un primer y fundamental paso es que todas las personas gocen de las garantías suficientes y accesibles para el efectivo ejercicio de sus derechos ciudadanos; en ese propósito el país ha hecho avances muy significativos a lo largo de más de cuatro décadas de transición, desde un sistema autoritario a la democracia electoral que hoy tenemos.

Sin embargo, nuestros avances democráticos no han sido suficientes para ofrecer soluciones a un conjunto de problemas que impactan negativamente en la vida de la gente y que escapan de la esfera electoral, aunque la afectan en términos de apoyo social: hoy, como en el 2000, 2006 o 2018, la pobreza sigue agobiando a millones de mexicanas y mexicanos y se amplía la brecha de desigualdad; la inseguridad continúa siendo la principal preocupación de la ciudadanía; la corrupción, impunidad e ineficacia del sistema de justicia siguen siendo lastres que corroen la confianza de la sociedad en sus instituciones. En suma, la ciudadanía percibe que las elecciones democráticas no generan gobiernos eficaces en la atención y solución de los grandes problemas nacionales, y en amplios sectores de la población cunde el desánimo y hasta el malestar con la democracia.

Es así que en este ensayo se propone una reflexión sobre el papel fundamental que ha tenido el IFE-INE en la solución de un problema histórico que obstaculizaba el desarrollo democrático del país -la ausencia de elecciones auténticas y confiables-, y la importancia de mantener y profundizar esos avances. Para ello, en primer lugar, me permitiré destacar la relevancia que ha tenido la institucionalidad electoral en la construcción de la democracia mexicana, poniendo el foco en la calidad técnica de sus procedimientos y en su autonomía política, atributos fundamentales que han garantizado la renovación pacífica y ordenada de los poderes públicos desde hace 30 años, a través de la

organización de procesos electorales en contextos de alta complejidad operativa, social y política, donde en mi opinión el mayor mérito y a la vez reto continuo, es hacerse cargo de la marcada desigualdad que cruza a nuestro país.

Posteriormente abordaré sobre lo que considero son los retos fundamentales de la gestión electoral en el futuro inmediato: fortalecer las capacidades de arbitraje político en el contexto de un cambio de régimen, la agenda y enfoque de derechos humanos, la pérdida de apoyo a la democracia y la modernización y eficiencia institucional; en cada apartado ofreceré mis propuestas para hacerles frente desde un Instituto Nacional Electoral más funcional a la consolidación de la democracia y al fortalecimiento de la ciudadanía.

La institucionalidad electoral: eje y cimientos de la democracia mexicana

En México la construcción de un sistema electoral confiable y eficiente ha estado entre las prioridades de la agenda pública desde finales de los años 70 del siglo pasado y continúa siendo un proceso en permanente revisión y perfeccionamiento, siendo además el catalizador de los procesos de reforma del Estado Mexicano en otras múltiples materias, tales como transparencia, protección de datos personales, servicio profesional de carrera, órganos autónomos, paridad de género, no discriminación, por mencionar las más relevantes que han buscado robustecer la calidad de la democracia.

La realización de ese objetivo pasó inevitablemente por la negociación y redefinición periódica de las reglas electorales y de la institución pública responsable de aplicarlas. Los estudiosos de la transición coinciden en identificar al menos 4 grandes objetivos que han guiado los procesos de reforma político electoral a partir de 1977: a) abrir la competencia y representación política a todas las expresiones; b) garantizar un ejercicio imparcial y profesional de la función electoral; c) establecer condiciones equitativas de competencia; y d) establecer estándares homogéneos de administración electoral en todo el país.

El Instituto Federal Electoral (1990-2014) materializó la exigencia social de elecciones auténticas y posibilitó que la lucha por el poder se diera en el terreno de la civilidad y el

estado de derecho; el consenso político en el diseño de su estructura, atribuciones e integración, fue la constante que permitió construir confianza en la organización de las elecciones y sus resultados. Esa institucionalidad democrática dio paso a los gobiernos divididos (desde 1997 y hasta 2018 ninguna fuerza política logró tener mayoría en el legislativo federal), a las alternancias en la presidencia de la república, a la cada vez más amplia participación política de las mujeres, a la rendición de cuentas de los partidos políticos; de paso también garantizó el derecho a la identidad de toda la ciudadanía.

El Instituto Nacional Electoral, resultado de la reforma constitucional de 2014, es heredero directo de esa historia y esa experiencia institucional. No sólo conservó las funciones que ya correspondían al IFE, sino que adicionalmente fue encomendado de regir el nuevo sistema nacional de elecciones, establecer los procedimientos estandarizados que deben seguir los órganos electorales administrativos de las entidades federativas, realizar la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas en todo el país, desarrollar un servicio profesional electoral nacional, designar y remover a quienes ocupen las consejerías de los OPLEs, credenciar a las personas mexicanas residentes en el extranjero y un largo etcétera compuesto por 74 nuevas atribuciones.

Después de 6 años de vida institucional, el INE ha organizado 2 elecciones federales cuyos resultados han sido reconocidos por todas las fuerzas políticas; ha gestionado conjuntamente con los oples 33 elecciones de gubernatura, de las cuales en 21 hubo alternancia; de igual manera INE-OPLEs organizaron en este periodo todas las elecciones de ayuntamientos del país, en las cuales hay un índice de alternancia promedio del 60 por ciento. No ha dejado de haber impugnaciones y controversias sobre los resultados, pero en todos los casos éstas se han desahogado en los términos e instancias que señalan las leyes, sin presentarse conflictos mayores.

El INE también avanzó en estos años de manera importante en la generación de políticas públicas tendientes a eliminar barreras fácticas a la participación política de diversos grupos sociales: se definieron las reglas del principio de paridad en la postulación de candidaturas, se construyeron protocolos para el voto de las personas trans, se emitieron medidas afirmativas para la postulación de personas indígenas a las diputaciones federales, y en casos como Chiapas y Oaxaca se determinaron incrementos muy

notables en la instalación de casillas extraordinarias para comunidades apartadas o de difícil acceso.

El continuo institucional IFE-INE ha logrado resolver una problemática nacional fundamental para la convivencia pacífica y la recreación de la democracia: las elecciones no son fuente de problemas, los partidos políticos y candidatos rinden cuentas de sus recursos, se ha ampliado el ejercicio de derechos de la ciudadanía y se ha avanzado en la consolidación del sistema nacional de elecciones. Por supuesto que reconocer lo avanzado no es impedimento para señalar deficiencias, asignaturas pendientes y oportunidades de mejora que como toda obra humana, tiene la institución electoral, lo que me lleva a plantear los siguientes desafíos que deberán concentrar los esfuerzos del órgano superior de dirección.

Consolidar las capacidades del arbitraje político

Elecciones libres y auténticas requieren de una autoridad independiente, seria y firme que haga valer las reglas de la competencia política y sea capaz de contener y sancionar oportunamente todas aquellas conductas que desequilibren la contienda, ya sea que vengan de los propios actores políticos, o bien de entes externos (gobiernos, medios de comunicación, poderes fácticos).

Para poder cumplir esta encomienda, el INE ha sido dotado de un conjunto de atribuciones e instrumentos respecto a la fiscalización, los procedimientos sancionadores, el modelo de comunicación política y las normas de neutralidad de las y los servidores públicos. Incluso con su facultad reglamentaria, ha podido cubrir los vacíos legales sobre estos aspectos para construir un conjunto de capacidades institucionales que han funcionado razonablemente bien, respecto de las cuales me parece que habrá que seguir fortaleciendo a partir de la experiencia y de las sentencias de los tribunales. Sin embargo, no debe pasar desapercibido que el poder legislativo ha sido omiso en la emisión de leyes que presionan la función de arbitraje, tales como las que deberían regular el principio de neutralidad de las y los servidores públicos, la reelección legislativa,

la revocación del mandato, entre otras; y tampoco ha atendido la muy necesaria revisión y ajuste al procedimiento de Consulta Popular y al contencioso administrativo electoral.

Adicionalmente, es fundamental que como órgano del Estado Mexicano, el INE se mantenga por encima de las disputas políticas entre los partidos y entre el gobierno en turno y oposiciones; el discurso contestatario sobre las iniciativas y políticas que impulsan quienes hoy tienen la potestad -ganada democráticamente en las urnas- de llevar a cabo el plan de gobierno que recibió el respaldo mayoritario de la ciudadanía corresponde a la oposición política no al árbitro. La coalición gobernante dice buscar una profunda reforma de la estructura social y política de México, que supone un cambio de régimen político en el marco de la gobernabilidad democrática. El árbitro electoral no debiera ser un actor político ni en contra ni en favor de ese proceso, pero tampoco renunciar al debate democrático, por lo que habría que enfocarse en facilitar y promover la discusión especializada y plural de los temas inherentes a su ámbito de competencia.

Los árbitros electorales debieran abstenerse de confrontar o apoyar posturas políticas o ideológicas. José Woldenberg decía que “la autoridad electoral no sólo debe ser imparcial, también debe de parecerlo”. La autonomía del órgano electoral debe expresarse en el discreto pero pleno ejercicio de las atribuciones, en el marco de los principios rectores y con una visión de Estado. El rol que desempeñan quienes integran el órgano superior de dirección, es fundamental para mantener el blindaje de imparcialidad que requiere la autoridad para poder arbitrar con éxito la contienda política.

Adicionalmente, advierto a partir de mi experiencia en la institución, la necesidad de fortalecer las capacidades de arbitraje de los órganos desconcentrados. Los Consejos Locales y Distritales deben hacerse cargo con solvencia técnica y oficio político, de garantizar las condiciones de equidad y legalidad de la contienda en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, las áreas ejecutivas centrales deberían proporcionar una adecuada capacitación jurídica, políticas claras y una línea de acción proactiva.

Resumiendo: el INE no sólo organiza elecciones, tiene que garantizar que éstas sean auténticas y justas; para ello tiene atribuciones que configuran una robusta capacidad de arbitraje de la contienda que debe desplegar con solvencia técnica y responsabilidad

política. La autoridad electoral debe ser un árbitro imparcial reconocido así por todos los actores políticos y por la ciudadanía.

Enfoque de Derechos Humanos

La administración electoral debiera entenderse no solo en su dimensión de organizadora de electorales, sino más allá de eso, en su responsabilidad de garantizar el más amplio y libre ejercicio de los derechos político electorales de cada ciudadana y ciudadano. La función electoral asumida desde el enfoque de derechos humanos, significa mucho más que elecciones bien organizadas, implica entre otras muchas acciones, la eliminación de barreras que impiden o limitan la participación, la ampliación de las vías de acceso a la representación política de grupos históricamente excluidos o subrepresentados, medidas de igualación de condiciones para el ejercicio del voto, políticas de accesibilidad a la información para favorecer el voto libre e informado, solo por mencionar algunas.

El contexto de extrema desigualdad como el que impone el momento histórico del país, imprime mayor relevancia a la función de una institución garante del ejercicio de los derechos político electorales. Esa desigualdad económica y social genera asimetrías de poder que desafían el compromiso y capacidad de la institución electoral para cumplir su encomienda constitucional y convencional de preservar la dignidad humana de aquellos menos favorecidos en la distribución e igualarlos en derechos y posibilidad de ejercerlos.

En contextos de asimetrías de poder, se tiende a pensar que el gobierno funciona solo en beneficio de unos cuantos. México, situado en el lugar 20 de más de 160 países, por su coeficiente de GINI de 48.3 (datos.bancomunidal, 2019), ocupa el penúltimo lugar en apoyar la afirmación “Se gobierna para el bien de todo el pueblo”, prevaleciendo la idea contraria, que el país está gobernado por grupos poderosos en su propio beneficio (Latinobarómetro, 2019, pg.41). Es así que resulta evidente que la función electoral es más relevante justo cuando los contextos le son más adversos. En contextos de pobreza y de desigualdad el aprecio por la democracia disminuye, pero es también en estos contextos en que se vuelve más importante dar garantías para preservar la dignidad

humana de todas y de todos, independientemente de nuestro lugar dentro de la distribución del poder.

El INE que requiere la democracia mexicana, debe fortalecer a todo lo largo y ancho de su estructura organizacional el enfoque de derechos. Se han logrado importantes avances en temas como la implementación del principio de paridad, medidas afirmativas para los pueblos indígenas, protocolos que favorecen la participación de la comunidad LGBTTTIQ, de personas con discapacidad, entre otras, pero aún falta mucho por hacer, y desde el órgano de dirección debiera profundizarse el compromiso con la agenda de derechos humanos que nos lleven a tomar acciones que posicionen a la institución como garante de los derechos político electorales de todas y de todos.

Para ilustrar lo anterior menciono 2 ejemplos de políticas que no han logrado alcance nacional, aunque es evidente el impacto en la igualdad de derechos que han tenido en donde se han implementado: las casillas extraordinarias de Chiapas y Oaxaca para comunidades rurales apartadas o de difícil acceso, que han disminuido el costo para el elector en el ejercicio de su derecho, al hacer realidad el mandato legal de que las casillas se instalen cerca de su domicilio, aunque este esté en los rincones más apartados. Esta política ha elevado los índices de participación, disminuido prácticas como el acarreo o la coacción al voto y empoderado a las comunidades. Otro ejemplo es la capacitación del personal de los módulos de credencialización en lenguaje de señas mexicanas, que en Oaxaca y Campeche permite atender a las personas con discapacidad auditiva, con mayor eficiencia y respeto a su dignidad humana.

Adicionalmente, por mandato del Tribunal, el INE tendrá que hacer realidad el ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva para 2024 (con una prueba piloto en 2021), tarea que tendrá que abordarse no sólo desde la perspectiva instrumental de recabar el voto, sino garantizando el principio de interdependencia de los derechos, ya que tendrá que garantizarse la credencialización (derecho a la identidad) y el acceso a la información política y propuestas de campaña, así como la integridad electoral de todo el procedimiento.

La representación indígena es otro de los temas pendientes en la agenda de derechos. La medida afirmativa que obliga a los partidos a postular personas indígenas en 13 distritos electorales federales, es totalmente insuficiente y debe revisarse, así como también las medidas pertinentes para garantizar el acceso al Senado de la República. En tanto el legislativo no perfeccione a la ley los acuerdos del INE y las sentencias del Tribunal en esta materia, el INE deberá seguir avanzando no sólo en el ámbito federal, sino en su rol de autoridad rectora del sistema nacional de elecciones, debe tomar las medidas necesarias para que los ooples también generen acciones afirmativas en favor de los pueblos indígenas para el acceso a los congresos locales y las candidaturas indígenas dentro y fuera de los partidos.

La función electoral entendida como garantía para el ejercicio de derechos debiera ser el fundamento y horizonte del actuar del INE en todos sus actos. En un país tan desigual en donde pocas cosas funcionan bien, la ciudadanía debe saber que al menos una institución garantiza el principio de igualdad no solo en el postulado una cabeza un voto, sino en el conjunto de acciones que garantizan iguales condiciones para ejercerlo en su doble dimensión activa y pasiva.

Pérdida de apoyo a la democracia

Las elecciones requieren la participación de millones de personas para su organización y legitimidad. Son las y los ciudadanos quienes recrean la democracia con sus votos, quienes los reciben y los cuentan, quienes vigilan las casillas, quienes integran los órganos electorales municipales, distritales y locales que realizan la organización del proceso electoral y emiten los resultados de cada elección. Y sin embargo, todos los estudios de cultura política y apoyo a la democracia, reportan una baja constante en toda la región latinoamericana, y de manera más drástica y preocupante en el caso de México. Según los más recientes datos del Latinobarómetro (2019), del 2010 al 2018 ha disminuido en 13 puntos el porcentaje de quienes afirman que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que en ese mismo periodo la indiferencia creció 12 puntos.

El creciente malestar o desencanto con los sistemas democráticos, suele vincularse a las expectativas de desarrollo y bienestar que en el imaginario colectivo se asocia a las democracias. Efectivamente, ante un panorama tan complejo como el que ofrece la realidad mexicana actual, caracterizado por la pobreza, la desigualdad, la violencia, la desorganización social, la desconfianza en las instituciones, la corrupción, entre otros males que parecen irresolubles, la democracia electoral que se ha construido hasta ahora resulta insuficiente y decepcionante para amplios sectores de la población. A la democracia se le mide de acuerdo a expectativas incumplidas que la democracia no puede realizar.

El INE debe hacerse cargo de este humor social y concentrar sus esfuerzos en materia de educación cívica y construcción de ciudadanía, poniendo el foco en la reconceptualización y revalorización de la democracia, como un sistema orientado a la garantía de la dignidad humana y el ejercicio de derechos. En ese contexto, el cumplimiento de los fines del Instituto Nacional Electoral se vuelve cada vez más complejo y su eficacia cada vez más necesaria, ya que carga con el desprestigio de los partidos políticos, los escasos o malos resultados de los gobiernos emanados de procesos democráticos y la sostenida erosión de la confianza ciudadana.

Cada proceso electoral es un gran desafío de organización y logística para articular las millones de voluntades que lo hacen posible, y debiera verse también como una gran ejercicio de formación cívica. El INE debiera comprometerse mas con políticas que faciliten a la ciudadanía la participación en los procesos electorales, sobre todo a la juventud. En mi experiencia como observador electoral internacional, he podido constatar la entusiasmada respuesta de las y los jóvenes frente a mecanismos como la observación electoral articulada desde las universidades (programas que he replicado en Chiapas y Oaxaca), el voluntariado cívico que permite la colaboración de jóvenes entre 15 y 17 años en tareas de las juntas electorales, la capacitación en línea mediante cursos virtuales para quienes desempeñarán cargos electorales, y otros mecanismos dispuestos por las autoridades electorales. Ya es tiempo que esas buenas prácticas las hagamos realidad en nuestro país.

El INE debe mantenerse en una búsqueda continua de políticas e instrumentos que motiven y entusiasmen a las personas para construir en cada proceso electoral la estructura ciudadana que hace posible la recreación de la democracia. Y también debe hacerse cargo del clima social de malestar con la política y las instituciones públicas, redimensionando sus objetivos de cultura cívica (hoy tan ambiciosos como irrealizables) poniendo en el centro de la estrategia el simple pero necesario entendimiento del sistema democrático en sus propios méritos.

Modernización y eficiencia institucional

Es lugar común entre la opinión publicada que el INE es sumamente eficaz en su tarea de organizar elecciones, que cumple medianamente bien con su tarea de arbitraje político, pero que es deficiente en su gestión administrativa lo que además lo vuelve oneroso. Aunque no dejen de reconocer que tenemos al menos una década en un proceso de mejora regulatoria interna, de simplificación de procedimientos, de búsqueda de innovación y reducción de costos, también es una realidad que seguimos padeciendo una sobre regulación interna, que tiende a traducirse en mayores costos e ineficiencias en el aprovechamiento de los recursos.

Por otro lado, muchas áreas del INE han padecido sobrecargas de trabajo y presiones adicionales al hacerse cargo de las nuevas atribuciones conferidas con las reformas de 2008 y 2014, sin que se haya ampliado la plantilla de personal. La contención al crecimiento de la estructura sólo podrá mantenerse si a la par se van reduciendo las actividades vinculadas a tareas adjetivas.

Ha sido una prioridad institucional de los últimos años, buscar conciliar el adecuado ejercicio de las atribuciones con la exigencia de un INE austero, menos burocrático y menos costoso para el erario público, pero en ese propósito queda mucho por hacer. Es mi convicción que el INE ha sido vanguardia y ejemplo en el sector público en varias materias tales como transparencia, servicio profesional de carrera, igualdad de género, colaboración interinstitucional, por mencionar solo algunas, y que desde el órgano de

dirección debe seguir impulsándose esa política de mejora continua, aplicándolo también a la construcción del presupuesto y a su ejercicio, a partir de plantear un contexto de exigencia interna a las áreas ejecutivas y técnicas con planes, proyectos y calendarios concretos de transformación institucional.

Como respuesta a la exigencia política y social de reducción del costo electoral, se ha planteado la introducción de tecnologías y la automatización de procedimientos como elemento que contribuye a que en el mediano y largo plazo se consigan ahorros vinculados a la operación; sin embargo, en procedimientos que involucren la certeza electoral y la confianza de actores políticos y ciudadanía, el INE debe ser sumamente cauteloso y tomar nota de la experiencia internacional en materia de voto electrónico. Varias democracias consolidadas lo han abandonado y tenemos múltiples ejemplos recientes de fallas e inconformidades sobre esos sistemas que en nuestro contexto serían sumamente costosas para el modelo democrático.

Más aún, como ha sido señalado por una parte de los integrantes actuales del Consejo General y otros especialistas de la materia electoral, no contamos con una base jurídica para introducir así sea como pruebas piloto vinculantes, modalidades de votación electrónica que contradicen un detallado procedimiento dispuesto en la ley. Ello no significa que no podamos avanzar en la introducción de tecnologías que al tiempo que reduzcan costos, simplifiquen el trabajo de la ciudadanía y robustescan la confianza. Existen diversos instrumentos que pueden automatizar la identificación de electores, clasificación de boletas, conteo de votos, recuentos, y otras actividades, que son perfectamente compatibles con la legislación actual y mucho menos costosos que las urnas electrónicas. En todo caso es un tema que debe seguirse discutiendo con los actores políticos y de la mano del poder legislativo.

Conclusiones

La historia de la transición democrática de México tiene entre sus piezas clave la construcción de autoridades electorales autónomas, independientes, profesionales e imparciales, en donde el Instituto Nacional Electoral, es sin duda la expresión mejor

acabada de ese propósito. El continuo institucional IFE-INE ha desempeñado un papel fundamental para el desarrollo democrático al garantizar la celebración de elecciones bien organizadas, competitivas, creíbles y con las garantías suficientes para que la renovación de los poderes públicos dejara de ser un problema recurrente, y por el contrario ésta se realice por la vía pacífica y ordenada de las leyes y las instituciones.

En esos avances la nación mexicana no puede permitirse retrocesos, por lo que resulta fundamental para el Estado Mexicano, que el consenso político implícito en esa construcción y evolución de la institucionalidad democrática, deba seguir siendo el principal valor que guíe las necesarias modificaciones y transformaciones que requiere la construcción de un nuevo régimen político más democrático y más justo.

En este nuevo contexto el INE enfrenta desafíos complejos vinculados a su capacidad de arbitraje político, la agenda de derechos humanos, el malestar ciudadano con la democracia electoral y la exigencia de eficiencia administrativa y austeridad del servicio público, todos los cuales deben llevar a que el órgano de dirección emprenda un conjunto de acciones que conduzcan a la institución por un camino de éxito en todos estos aspectos, buscando siempre el fortalecimiento del sistema democrático y sin poner en riesgo los atributos que le han dado mayor fortaleza: autonomía e imparcialidad en la toma de decisiones y certeza y profesionalismo en el despliegue de sus atribuciones.

Edgar H. Arias, febrero 2020.