

Funciones del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia y los retos que enfrenta

Julián Tercero Becerra Sagredo

(Ph.D. ETH Zurich)

Departamento de Física

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa

Febrero 27 de 2020

Resumen

Exponemos, a petición de la Cámara de Diputados, un ensayo sobre las funciones del Instituto Nacional Electoral, su papel en la evolución del sistema electoral mexicano, y los retos que enfrenta para poder cumplir con su objetivo de hacer respetar los derechos político-electorales de todos los ciudadanos mexicanos con derecho al voto, incluyendo la satisfacción total de todos los actores de los procesos electorales desde un punto de vista técnico y profesional.

1. El sistema electoral mexicano

Un sistema electoral es el conjunto de instituciones y normas que regulan las elecciones en un país. Su propósito es por un lado definir las reglas mediante las cuales los ciudadanos pueden escoger a sus representantes, y por otro, organizar las jornadas electorales en su conjunto.

La votación de los ciudadanos se convertirá, a través de la acción del sistema electoral, en la ocupación de cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos, federales o locales.

En algunos países con democracias directas, el sistema electoral también organiza las consultas que deben responder los ciudadanos para aprobar propuestas, leyes y hasta modificaciones constitucionales.

Todos los sistemas electorales son producto de la evolución de la sociedad, esto es, de su historia, y deben evaluarse desde dos ópticas: una, que cumpla cabalmente con sus objetivos, y la segunda, que consiga perfeccionarse de acuerdo a los cambios de la sociedad.

No existe un sistema electoral perfecto, aunque hay ejemplos de buenos sistemas electorales en Noruega e Islandia, por ejemplo, con sistemas de representación proporcional y voto en urnas, y de democracia directa, como en la Confederación Helvética, con votaciones anónimas y seguras por correo.

Las reglas y los procedimientos que establece el sistema electoral sirven para regular los aspectos y etapas del proceso de votación: se define quiénes pueden votar, quiénes pueden ser votados, cuáles son las secciones electorales, los distritos electorales, quiénes serán los encargados de realizar los comicios, la forma en la que se emitirán los votos y cómo deberán contarse. Pero principalmente, la misión del sistema electoral es ofrecer un resultado satisfactorio para todos los actores políticos desde un punto de vista técnico, que los votos se cuenten y se cuenten bien, evitando el sesgo fraudulento y respetando la voluntad de los ciudadanos libres. También existen normas que regulan la formación y la operación de partidos políticos, y aquellas que regulan el uso de recursos públicos o privados para su funcionamiento o campañas.

El sistema electoral mexicano es mixto, esto es, tiene tanto elección por mayoría como proporcional. Un sistema de mayorías tiene la desventaja de producir grupos parlamentarios sobrerrepresentados, y por este motivo, se idearon los sistemas de representación proporcional. El mexicano es un sistema complejo en el que existen fórmulas de varias mayorías que pretenden establecer una representación proporcional adecuada. El argumento principal a favor del sistema de representación proporcional consiste en que ofrece cierta protección a las minorías contra los abusos de las mayorías.

2. La evolución del sistema electoral mexicano

El sistema electoral mexicano, al igual que en todos los países, se encuentra en evolución constante. Es posible prever que la técnica y las necesidades de ciertos actores políticos y económicos que buscan controlar al sistema político, implican que el reto no terminará mientras existan nuevas formas tecnológicas u organizacionales para darle la vuelta a los objetivos del sistema electoral.

En México, el sistema electoral ha sido motivo casi continuo de brotes de ingobernabilidad, descrédito y malestar social. Esto debido a que ha evolucionado de un sistema de partido casi único, a un sistema multipartidista, con objetivos políticos diversos.

Graves crisis electorales han sido la base para grandes transformaciones del sistema electoral. Durante estas crisis nos hemos dado cuenta que es importante comenzar a diversificar nuestra manera de abordar el problema, incluyendo a las instituciones de educación superior y a organismos especializados para que contribuyan a su mejoramiento técnico, y se logre cumplir el objetivo de traer la gobernabilidad y la satisfacción permanente de los ciudadanos. Un error que se comete constantemente en México, es tratar de resolverlo todo en el plano de las ideas y no salir a campo a observar lo que pasa a detalle. La observación profesional de las elecciones, antes y durante los comicios, es importante para poder delinear con precisión las técnicas que se utilizan en los fraudes, principalmente en el uso de estructuras clientelares, en la compra y la coacción del voto, y hasta en el control de casillas. y en consecuencia, modificar los marcos legales y los procedimientos de organización para prevenir estas conductas.

Antes del Instituto Nacional Electoral, existió el Instituto Federal Electoral (IFE), quién fue la máxima autoridad administrativa en materia electoral de 1990 hasta 2014. Y antes del IFE, existió la Comisión Federal Electoral, presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación. Luego de los conflictos electorales de 1988, se acordó reformar la Constitución Política y redactar el Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El IFE pasó por cuatro importantes reformas en 1993, 1994, 1996 y 2007. Al principio el IFE tenía representación del Poder Ejecutivo, pero esto cambió en 1993 con la figura del Consejero Presidente, que nació con un poder muy restringido. Por lo que en 2007 se le otorgaron facultades e instrumentos de sanción a partidos, ciudadanos, empresas y concesionarios de radio y televisión.

Un aspecto curioso del nacimiento del IFE fue que a pesar de haberse establecido que los ciudadanos tenían la obligación de inscribirse en un Registro Nacional de Ciudadanos, fue el Poder Legislativo el que finalmente estableció el Registro Federal de Electores, y desde entonces la credencial para votar funciona en la práctica como documento de identidad de los ciudadanos.

Una de las evoluciones fundamentales del IFE fue la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, pues luego de varios pases de charola del Partido Revolucionario Institucional, se comprobó que no había suficientes facultades ni disposiciones legales para revisar esas conductas. Así fue que en 1996 se reformó el COFIPE para establecer la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas con atribuciones para la revisión de los informes de los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos. Nuevas reformas se hicieron en 2007 y 2008, primero dotando de autonomía de gestión a un órgano técnico del Consejo General del IFE para fiscalizar las finanzas de los partidos, y luego estableciendo la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sin embargo, a pesar de las reformas, tanto en la elección de 2006 como en la de 2012, el rebase de topes de gastos de campaña fueron motivo de atención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo. Procesos que, hay que señalarlo puntualmente, no dejaron satisfechos a los actores políticos que impugnaron la elección por esas causas.

El IFE fue la máxima autoridad administrativa electoral, pero sus actos y resoluciones se podían impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación (TEPJF), y los delitos penales en materia electoral debían ser denunciados frente a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales. En general, el funcionamiento de los instrumentos de impugnación, a pesar de contar con un gran número de pruebas de conductas ilícitas durante los comicios de 2006 y 2012, no han sido factor de estabilidad social ni del mejoramiento de los procesos democráticos en nuestro país, por lo que todavía queda mucho por hacer en cuanto a los procesos judiciales derivados de delitos electorales.

El 10 de febrero de 2014 se estableció el Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del IFE. Su misión es la organización de procesos electorales confiables, equitativos y libres, garantizando el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, y aunque dice que su misión es contribuir al desarrollo de la vida democrática de México, yo agregaría que su misión es asegurarlo, no solo contribuir.

Es parte de nuestra cultura política en México no definir bien los objetivos de las instituciones, o peor aún, proponer institutos que lejos de cumplir con sus objetivos, sirven solo de placebo ante una sociedad que exige legalidad y democracia. Algunos se quedan tranquilos pensando en que contribuyen a la democracia mexicana, de alguna manera aceptando que México no es una democracia consolidada, y se limitan a contribuir, no a asegurar la legalidad. Pueden argumentar que nadie podría asegurarlo, pero se olvidan de la investigación, el diagnóstico y la prevención. Al final de cuentas, si no hay voluntad política, no hay nada.

La estructura del Instituto Nacional Electoral, regida por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se compone de: 1) Un Consejo General que es el órgano superior de vigilancia del INE que vigila la integración y el funcionamiento de todos los órganos del Instituto, conformado por 10 Consejeros Electorales y un Consejero Presidente, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; 2) Una Junta General Ejecutiva, que propone al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto y fija los procedimientos administrativos; 3) Una Secretaría

Ejecutiva que coordina la Junta General Ejecutiva, que a su vez conduce la administración y supervisa las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto; y 4) Un Órgano de Control que diseña los programas de trabajo de las auditorías que se realizan al instituto.

3. Los primeros retos del INE

La primera tarea del INE fue homologar los estándares con los que se organizan los comicios electorales en todo el país. Pero muy pronto, en el proceso electoral de 2014-2015, el INE se enfrentó a nuevas circunstancias sociales en el país. Estas circunstancias se manifestaron en el aumento de la violencia contra funcionarios electorales y candidatos, en medio de una oleada de violencia contra la sociedad que seguimos padeciendo como parte de una descomposición social generalizada, acentuada por un sistema económico, supuestamente liberal, que aumentó la desigualdad social, limitó y corrompió programas sociales e incluso permitió la colusión de las autoridades con el crimen organizado.

Los contextos de violencia electoral se han relacionado con la polarización política, la presencia de delincuencia organizada en los comicios, la presencia de movimientos sociales, la presencia de tensiones sociales por incumplimiento de solicitudes ciudadanas y hasta la violencia política de género. Todos estos contextos nos hablan de una sola cosa, el intento de diversos grupos, dentro o fuera del poder, por controlar los procesos electorales. Sin duda, el principal reto del Instituto, es poder garantizar el voto libre de los ciudadanos y su respeto pleno en medio de este contexto social de violencia y polarización política.

Pero antes de la violencia, ya existía un problema profundo en el sistema electoral mexicano. En todo el mundo, la garantía de la satisfacción electoral está dada por la capacidad de verificación de los resultados, y esto en México, en general, ha dejado mucho que desear. En general, es algo que las autoridades electorales no solo evaden, sino que hasta minimizan. De formas que rayan en lo ridículo, han llegado a argumentar que las estrategias para realizar un fraude no tienen gran

incidencia en el proceso electoral y proporcionan medidas a medias, y hasta burlas en lugar de investigaciones serias, lo que los delata como parte del problema.

El recuento de votos es uno de los instrumentos que siguen siendo objeto de revisión y perfeccionamiento. Luego de divisiones sociales que llegaron hasta la crisis de gobernabilidad y estrategias de violencia de estado para desviar la atención desde 2006, finalmente se llegó a ciertos acuerdos en cuanto a la verificación de resultados electorales. La ley establece que los Consejos Distritales deberán repetir el escrutinio y cómputo cuando: 1) Existan errores o inconsistencias evidentes en los elementos de las actas; 2) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en primero y segundo lugar; 3) Todos los votos sean para un mismo partido.

4. Los nuevos retos del INE

Los retos que enfrenta el Instituto a partir de este 2020 incluyen algunos retos que ya tenía el IFE desde que se conformó en 1990, junto con los retos que plantea un país aún más polarizado, con poderes que obviamente buscan regresar a ser gobierno, aunque desprestigiados y algunos hasta desesperados, y una nueva clase política, abierta a la sociedad, que requiere afianzarse en la cultura de la legalidad.

Hay que decirlo con claridad, que no nos de miedo, México no es un país democrático, es un país semi-democrático, en dónde existen zonas donde la elección cumple, con márgenes de error aceptables, su objetivo de respetar el ejercicio libre de la ciudadanía para elegir a sus representantes, y otras zonas en dónde las estructuras de clientelismo electoral siguen siendo dominantes. Estas zonas no necesariamente son distantes, ni de un tipo en específico, son más bien herencia del sistema de partido único que se vivía hasta hace algunas décadas, y que hoy se han vuelto estructuras mercenarias.

He podido leer algunos estudios sobre el clientelismo electoral en los que se supone que una sola muestra puede ser representativa de todo el país, y esto es falso. En

el 2012, un ejercicio de conteo ciudadano llamado yosoyantifraude.org, logró la captura de casi la mitad de la elección utilizando fotografías de sábanas electorales. A ese grado llegó la desconfianza de los ciudadanos en el IFE, la gente tomó cartas en el asunto y se puso a contar los votos por sí mismos, bajo un esquema estadístico para evitar manipulaciones y con la participación de decenas de miles de personas capturando datos. Yo personalmente me di a la tarea de contrastar esos resultados con los del IFE y en gran parte eran los mismos, se había respetado la elección.

Sin embargo, en esa elección, llamémosle observada, había ganado el Lic. Andrés Manuel López Obrador, y la gente comenzó a protestar el resultado presentado por el Instituto, sin saber que era el mismo resultado que estaba en el IFE, pero que el conjunto complementario, lo que no pudo observar la sociedad, de lo que no consiguieron sábanas, presentaba un resultado completamente diferente. Dos elecciones totalmente diferentes, no divididas por estados, sino por la posibilidad de su observación. En la otra elección arrasaba el Lic. Enrique Peña Nieto por un margen fuera de toda lógica y comportamiento estadístico, y esto trajo nuevamente el clima de polarización y de insatisfacción en los ciudadanos.

La polarización política en México no es el resultado de la irresponsabilidad de los luchadores sociales o de los políticos que buscan un cambio democrático en el país, sino de la insatisfacción de los resultados presentados por el sistema electoral mexicano en las últimas décadas. Todavía hoy, a pesar del amplio triunfo de las fuerzas democráticas, luego de décadas de represión, intimidación, difamación y hasta de exclusión de los medios de comunicación, la gente sigue teniendo una amplia desconfianza en las autoridades y los tribunales electorales. El reto es lograr la confianza de los ciudadanos con resultados, con reglas efectivas y desmantelando las estructuras clientelares delictivas.

5. El clientelismo y el fraude electoral

El mayor reto para el Instituto es erradicar el clientelismo y el fraude electoral. Hace un año se dio el primer paso en contra de este flagelo a la democracia mexicana, la

Cámara de Diputados aprobó que se modificara el código penal para que los delitos electorales fueran declarados como graves, y los inculpados no puedan obtener el beneficio de ser liberados bajo fianza. Esto nos indica el grado de impunidad que hay en nuestro país en cuanto a delitos electorales. No es aventurado decir que muchas de nuestras autoridades en realidad son expertos en fraude electoral pero no contribuyen en nada para su estudio y su erradicación pues son parte del problema.

El clientelismo electoral consiste en el reparto de favores, bienes materiales o dinero a cambio de votos y apoyo político. Este puede ser a través de una estructura de promoción, la cual se construye con el fin de promocionar el voto a favor de un partido o candidato, generalmente basada en la persuasión, lo que la hace legal, pero que en ocasiones llega a la compra o coacción, que son acciones delictivas, en ocasiones difíciles de detectar, pero no imposibles. La coacción existe cuando el apoyo se pide por medio de amenazas, chantajes, fuerza o violencia, lo que incluye las llamadas de intimidación, de pánico y de difamación. Y la compra ocurre cuando se acepta la coacción de forma voluntaria a cambio de dinero, bienes materiales, o favores.

Uno de los aspectos más evadidos en algunos estudios relacionados con este tema es que las estructuras clientelares en grandes extensiones de nuestro país se traducen en estructuras mercenarias que ofrecen el control de casillas al mejor postor, y así pueden definir el apoyo a un candidato o a otro en el último minuto de acuerdo a quién les ofrece mejores condiciones. Estas estructuras se han documentado y hasta son de conocimiento común en la sociedad, pero fue el ejercicio ciudadano de yosoyantifraude.org en 2012 lo que mostró la división de nuestro país en una zona con elecciones observables por la ciudadanía y otra zona no observable, que hizo evidente la existencia y la eficacia de esas estructuras mercenarias. La intimidación de funcionarios de casilla, su sustitución por los primeros de la fila que pertenecen a la estructura clientelar, la intimidación de representantes de partido y el control total de la urna no son fantasías ni teorías de conspiración, son prácticas muy extendidas en nuestro territorio.

Sí hace falta recopilar más las pruebas, ofrecer un diagnóstico más completo y tomar esto si así lo desean como hipótesis de trabajo para detectar, detallar, caracterizar, neutralizar y prevenir estas prácticas. La evidencia fuerte está de hecho en los números, ahí están los dos “Méxicos” en los datos de la elección de 2012, nadie lo puede negar. Es por eso que también necesitamos ampliar nuestro criterio y entender que la práctica democrática es ante todo técnica, y que se necesita gente dispuesta a hacer este trabajo de investigación en los datos y con la gente de estas zonas, que por lo menos tenga conocimiento de dónde suceden estos fenómenos y de qué magnitud son, pues lo que se ha hecho hasta ahora es tomar un caso particular y pretender que estas estructuras no tienen relevancia en los resultados de los procesos electorales.

Tradicionalmente la práctica clientelar se basa en la estructura de promoción de los partidos, así que habrá que poner algunas reglas estrictas para que estas estructuras no intercambien favores, hagan promesas materiales o paguen dinero a cambio de los votos. Mientras la estructura sea de persuasión y de información, todo es legal. En estas estructuras los promotores van de puerta en puerta por todas las viviendas de la sección que les corresponde para hacer promoción verbal, dejar folletos e información de sus candidatos y programas, registrando las personas que acceden a apoyar al candidato, lo cual se debe revisar si es legal, pues viola el derecho de secrecía del voto. Este promotor les da seguimiento periódicamente y el día de la elección se encarga del operativo de movilización para garantizar que sus promovidos vayan a votar, o a tomar una casilla, que es peor. Esto también parecería ilegal si es que esa persona, que pertenece a la estructura de un partido, o de forma libre, lo hace sabiendo que todos van a votar por un mismo candidato, y peor aún, si les pide prueba de su voto, lo que debe configurar un delito electoral, pues aunque llevar gente a votar no es un delito, llevarlos a votar por un candidato en específico sí lo es, por lo que los promotores partidistas deben ser impedidos de realizarlo.

Una estructura clientelar de largo plazo o profesional consiste en reforzar lazos emocionales y en el otorgamiento de bienes materiales con asistencia del líder a

celebraciones como bautizos o fiestas de 15 años, comidas y bailes, en las que el líder se encarga de hacer gestión de beneficios y demandas de los miembros de su estructura. Todo esto cuando la práctica política de programas sociales debe plantearse para toda la población, no sólo para sus seguidores, lo cuál implica un delito electoral. Los lazos de reciprocidad que se generan suelen ser muy sólidos y la lealtad que se conforma deriva en un apoyo certero al candidato. Esta práctica combina una estructura de promoción con las estructuras sociales tradicionales, configurando un delito electoral. Una variante de ella o un caso particular sería la estructura clientelar familiar.

Tanto la estructura clientelar como la promoción de partidos políticos a través de propaganda en las calles y en los medios de comunicación son formas tradicionales del ejercicio partidista nacional. Pero esto no es así en el resto del mundo. Yo, debido a mis estudios de doctorado en el Instituto Tecnológico Federal Suizo de Zurich, tuve contacto muy estrecho con el sistema electoral de la Confederación Helvética. Mi pareja recibía en el correo la propaganda electoral y los programas de cada partido, también existían algunos anuncios en las calles, pero no muchos, y como es una democracia directa, recibía también manuales sobre las leyes propuestas por los ciudadanos y las cámaras, y hasta análisis de diversos expertos de todos los espectros políticos.

Tal vez debemos considerar en México, prohibir las estructuras clientelares por completo, prohibir la propaganda electoral, incluso en medios de comunicación, y abrir los tiempos al debate de las ideas, la exposición de programas, y dotar a toda la ciudadanía con toda la información sobre los programas de los partidos, sus propuestas y hasta el historial académico y laboral de los candidatos, de forma obligada a través del Instituto Nacional Electoral, esto no solo traería grandes ahorros, profesionalizaría el ejercicio de la democracia, sino que terminaría de una vez por todas con las viejas estructuras clientelares que buscan trabajar para el mejor postor.

6. El fraude electrónico

Otra forma de fraude que parece haberse abandonado pero que tenemos que seguir de cerca y prevenir su repetición de forma estricta, es el fraude electrónico. En el libro “ 2006 ¿fraude electoral?: estudio de las anomalías de la elección presidencial” del profesor Dr. Jorge Alberto López Gallardo, se hace mención de un estudio que hice en el 2006, presentado en la página electrónica del diario La Jornada bajo el título de “El verdadero resultado de la elección presidencial”, en el que se demuestra lejos de toda duda, que los resultados presentados por el IFE fueron modificados entre su recepción en el Centro de Acopio y Recepción de Datos (CEDAT) y su presentación en el Programa de Resultados Preliminares (PREP). La modificación se observa como un ordenamiento de los datos, algo imposible de hacer en estadísticas reales y que sólo es posible hacer de forma automatizada. Este resultado es la prueba más directa del fraude electrónico del 2006, aunque hay muchos otros elementos de anomalías estadísticas, incluso agrupados por zonas como en el 2012. Estos resultados nos obligan a revisar con detalle todos los sistemas de captura de datos y de transmisión en los Distritos Electorales, así como de cómputo en el Instituto Nacional Electoral, y su posible colusión con las autoridades o grupos clientelares asociados a las casillas modificadas.

Existe una discusión activa en todo el mundo sobre cómo se deben de implementar votaciones electrónicas, dobles conteos, sistemas mixtos de papeletas y conteos hechos por máquinas, de tal forma que sean confiables y verificables. En México, a pesar de no tener votaciones electrónicas, sí tenemos sistemas electrónicos para la transmisión de los datos de las actas, y en este proceso debería ser natural prescindir lo más posible del control de algunos funcionarios y hacerlo de forma automatizada. La única forma de validar los datos parece ser el conteo tradicional con papeletas, por lo cual no se ve todavía la forma de sustituirlo. Sin embargo, sí se pueden comenzar a probar sistemas paralelos de conteo que permitan la formulación de las actas de forma automática y su transmisión segura y encriptada, con el paquete de papeletas y su conteo manual como respaldo de verificación, tanto en la casilla como en el conteo distrital.

7. Conclusión

El Instituto Nacional Electoral es un nuevo intento de la sociedad mexicana para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos. Más que contribuir a la democracia mexicana, el Instituto debe plantearse asegurarla y dejar satisfechos a todos los ciudadanos con un ejercicio de organización, prevención y conteo, transparente y verificable, en el que no se permita la violación al derecho de secrecía, ya sea con la compra o la coacción del voto, en ninguna de sus modalidades, y menos aún, con reglas que permitan a grupos apoderarse de casillas simplemente amenazando a funcionarios de casilla y llegando temprano para ser los primeros en la fila. El Instituto debe contribuir a ampliar los derechos democráticos de la población observando la posibilidad de incluir la consulta ciudadana con menos requisitos y permitiendo que la ciudadanía pueda decidir sobre sus leyes y porqué no, como en una democracia directa, hasta sobre sus principios constitucionales. Hemos dejado el ejercicio electoral a servidores públicos administradores cuando en realidad el ejercicio de organización de las elecciones y el conteo de los votos es más que nada algo técnico, y tenemos que comenzar a incluir a científicos expertos en estadística, matemáticas aplicadas y sistemas computacionales en las discusiones de la organización, no simplemente como expertos asesores, sino como diseñadores del proceso mismo y de la revisión de sus leyes.