**ENSAYO SOBRE LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA, ASÍ COMO LOS RETOS QUE ENFRENTA**

**TANIA GISELA CONTRERAS LÓPEZ**

25 de febrero del año 2020

**Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:**

De conformidad con la Convocatoria emitida para la elección de las y los ciudadanos que ocuparán el cargo de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para el periodo del 4 de abril de 2020 al 3 de abril de 2029, acudo ante ese órgano legislativo a presentar ensayo sobre la función estatal del Instituto Nacional Electoral y su contribución a la democracia, así como los retos que enfrenta.

Hablar del Instituto Nacional Electoral es hablar de democracia, la conciencia colectiva de la sociedad mexicana, asocia –casi de manera inexorable- este sistema de gobierno a la máxima autoridad administrativa en materia de elecciones.

Resulta pertinente clarificar el origen de esta noción, porque justamente las atribuciones conferidas constitucionalmente al INE permiten dimensionar su lugar en la construcción de la democracia.

Los grandes creadores de las doctrinas filosóficas de la humanidad han aportado, en función de su momento histórico, diversos conceptos para tratar de describir la democracia. La evolución política y social en el mundo, ha derivado en distintas definiciones cuyo propósito redunda, siempre, en la supremacía de la voluntad popular como forma de gobierno.

Para abordar este término en un contexto contemporáneo y nacional, referiré la definición del Doctor Jorge Carpizo que describe a la democracia como *“el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos humanos que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente”[[1]](#footnote-1).*

Esta descripción permite identificar tres grandes premisas:

1. Elección de gobernantes por parte de los electores
2. División y equilibrio de poderes
3. Derechos humanos

Invoco la acepción del Doctor Carpizo al considerar que se acerca mucho a la arquitectura constitucional mexicana, lo que explico a través de una breve referencia sobre las bases relativas a la forma de gobierno previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) [[2]](#footnote-2).

**El Título Primero** contiene cuatro capítulos:

1. De los derechos Humanos y sus Garantías
2. De los mexicanos
3. De los extranjeros
4. Ciudadanos Mexicanos

**El Título Segundo** prevé dos capítulos:

1. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside en el pueblo

**Artículo 40.** El pueblo mexicano, por voluntad, se constituye en una República democrática, laica y federal. La renovación de los poderes se realizará mediante elecciones.

**Artículo 41**. El Ejercicio del Poder se realiza a través de sus Poderes

1. De las Partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

**El Título Tercero** consigna 4 capítulos:

1. De la División de Poderes
2. Poder Legislativo
3. Poder Ejecutivo
4. Poder Judicial

Si contrastamos la definición de democracia con el esquema previsto en la constitución general, es posible encontrar la identidad que existe. Un Título Primero relativo a ***los derechos humanos***, el Título Segundo que establece ***la soberanía del pueblo y la renovación de poderes mediante elecciones*** y el Título Tercero, que dispone ***la división de poderes*** así como sus competencias

La confrontación de la parte normativa y teórica brinda una amplia perspectiva sobre el modelo de democracia vigente en México. A la luz de estos parámetros, es que identificamos el entramado legal que da vida normativa a la democracia y, dese luego, al INE.

Así, para hablar de renovación de poderes o elección de gobernantes, es indispensable contar con procesos de toma de decisiones que permitan definir el universo de electores, así como los mecanismos de participación. Al respecto, el artículo 41 de la CPEUM (incluido en el título relativo a la Soberanía Nacional) define categóricamente:

*“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante*

*elecciones libres, auténticas y periódicas”*

Y ¿Cómo llevar a cabo elecciones con estas características?

El propio numeral contiene seis grandes apartados, a través de los cuales se pretende alcanzar este propósito:

1. **Partidos políticos**, considerados como entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática.
2. **Condiciones de equidad,**  que se brindan a los participantes en la contienda (acceso a financiamiento público y privado).
3. **Prerrogativas** a los partidos políticos (acceso a medios de comunicación).
4. **Reglas** en los procesos de selección y postulación de candidatos.
5. **Órganos encargados de la organización de las elecciones**:
6. *Instituto Nacional Electoral* y
7. organismos públicos locales
8. **Medios de impugnación** que garanticen la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Este es el esquema que da vida al Instituto Nacional Electoral, órgano encargado de la organización de las elecciones federales, así como de la coordinación con los organismos electorales locales para articulación de sus procesos locales.

La función encomendada a esta institución debe ceñirse, por mandato constitucional, a la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, adjetivos considerados como principios rectores de su actuar.

**Las reflexiones vertidas sobre el entorno que da origen al INE, evidencian su función como órgano creado por y para la democracia, cuyo fin último es construir procesos que reflejen de manera genuina la voluntad soberana de las y los mexicanos en la elección de sus gobernantes.**

En retrospectiva, considero que las mayores aportaciones del INE en la consolidación de la democracia de este país, radican en los siguientes aspectos:

1. Legitimación de las autoridades emanadas de la organización de sus procesos electorales, lo cual se ha logrado obtener, fundamentalmente, a partir de su destacada capacidad de ciudadanización.
2. Cultura cívica. Si el INE constituye un referente de democracia, obedece en gran medida a su estrategia de vinculación con la ciudadanía a través del fortalecimiento de la cultura cívica, lo que le ha permitido permear prácticamente de todos los niveles y estratos de la sociedad.

Evidencia de ello es justamente la *“Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023”*[[3]](#footnote-3) en la que se plantean acciones tendentes a consolidar una verdadera cultura democrática.

1. Fomento al ejercicio de los derechos civiles y políticos. En apego a su política de inclusión, el INE ha implementado estrategias ejemplares de progresividad de los derechos humanos, consolidándose como un referente gubernamental en la protección de los derechos de personas indígenas, adultos mayores, con discapacidad, mujeres, migrantes, extranjeros, así como de las diversidades sexuales.
2. Impulso a la eficacia y vigencia del principio de paridad.

Desde la esfera administrativa, la autoridad nacional ha desplegado múltiples acciones en contra de la discriminación y la violencia política de género; con objetivos claros que promueven la igualdad para acceder a cargos públicos, el instituto ha sido pieza fundamental en el cambio de paradigmas y prejuicios que obstaculizan el pleno ejercicio de derechos políticos de las mujeres.

**Los retos que enfrenta el INE**

Aunque el objetivo del Instituto no podría ser más claro, la falta de consenso en la definición de directrices, la coexistencia de opiniones divergentes, el ambiente de hostilidad que generan las contiendas, la lucha por el poder político, entre muchos otros aspectos, tornan sus metas en propósitos complejos.

Indiscutiblemente, son diversos los desafíos que enfrenta el INE; primero, los derivados de la competencia originaria en la organización de elecciones federales, y segundo, aquellos inherentes a su “función nacional” en los que convergen con autoridades electorales de las distintas entidades federativas.

La reforma político-electoral de 2014 confirió al instituto nacional facultades que inciden en la organización de los procesos electorales locales, tal como la designación de los consejeros que integran los institutos en las diferentes entidades federativas; el ejercicio de la facultad de atracción y la organización de procesos electorales locales, lo que ha derivado en el rediseño de la institución.

**Credibilidad**

Como he mencionado, la instancia nacional tiene una capacidad extraordinaria de vinculación ciudadana, a través de los miles de funcionarios de casilla, de capacitadores, de observadores electorales, el INE llega a millones de mexicanas y mexicanos; esta cercanía social la obliga a afianzarse como una institución sólida, no solo en el cumplimiento de sus funciones, sino en la rendición de cuentas a que está obligada.

El recurso público que se destina al órgano electoral ha sido cuestionado sistemáticamente los últimos años, por la sociedad, medios de comunicación, legisladores y los propio partidos políticos.

No basta sostener que “las elecciones más caras son las que no se llevan a cabo” o “que la democracia cuesta mucho pero no ejercerla cuesta más”, es necesario que se replantee una estrategia de difusión y sensibilización sobre el destino del dinero de los mexicanos, es urgente generar credibilidad sobre pertinencia y eficacia en el ejercicio los recursos públicos.

**Cohesión**

La colegiación en el máximo órgano de dirección del Instituto es una de sus mayores fortalezas, representa la oportunidad de generar un esquema de toma de decisiones en función de las perspectivas y apreciaciones de cada integrante, lo que sin duda, redunda en un beneficio colectivo.

Válidamente quienes conforman el Consejo General tienen derecho a disentir, sin embargo, la divergencia de opiniones no debe provocar enfrentamientos de índole personal y público que más allá de denostar a las personas agravian a la institución. Considero que el debate público debe privilegiar en todo momento la institucionalidad a que todo servidor público está obligado.

**Facultad de atracción y autonomía de los OPLES**

El Reglamento de Elecciones expedido por el Consejo General del INE el 7 de septiembre del año 2016, tiene por objeto “*regular las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como la operación de los actos y actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas*.”

El artículo 4 establece:

*“ 1. Todas las disposiciones de este Reglamento que regulan los siguientes temas, y que fueron emitidas* ***en ejercicio de la facultad de atracción del Instituto******a través de las cuales se fijaron criterios de interpretación en asuntos de la competencia original de los Organismos Públicos Locales*** *(énfasis añadido), tienen carácter obligatorio.*

*a) Elaboración, desarrollo y publicidad del sistema de seguimiento al desarrollo de la jornada electoral;*

*b) Registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales;*

*c) Mecanismos de recolección de documentación de casillas electorales al término de la jornada electoral;*

*d) Conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la jornada electoral;*

*e) Realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas;*

*f) Realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa; g) Registro de coaliciones, y*

*h) Designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los OPL.”*

A través de este ordenamiento, se definieron reglas homogéneas para todas las entidades federativas, lo que generó que quedaran sin efecto las disposiciones de orden local en tales materias. Si bien el INE cuenta con una facultad de atracción respecto a las competencias de los órganos electorales locales (conferida constitucionalmente), ésta, debe constituir una medida extraordinaria, en congruencia con la actual soberanía estatal y autonomía de los órganos locales.

Actualmente, desde el INE, se generan esquemas normativos a los OPLES que van desde definición de las bases para la realización de sus escrutinios, hasta la metodología para designar a responsables de las áreas ejecutivas.

Considero que corresponde al INE reflexionar sobre el ejercicio de la facultad de atracción y ser consistente con la línea discursiva de soberanía estatal, o bien, replantear el debate sobre la eventual desaparición de los organismos electorales locales y asumir su función.

**Institucionalizar intercambio de experiencias**

Los operadores de las normas jurídicas constituyen la primera línea de valoración en cuanto a la eficacia de las leyes. Si bien el Poder Legislativo emite el marco regulador de las contiendas electorales, son las autoridades administrativas quienes se enfrentan día a día con la materialización de las reglas, la experiencia derivada de los procesos electorales debe traducirse también en esquemas legales cada vez más sólidos.

La relación entre el INE y el Congreso de la Unión puede generar áreas de oportunidad extraordinarias que incidan directamente en la eficiencia de sus funciones.

Considero relevante institucionalizar el intercambio de experiencias con el Poder Legislativo a fin de fortalecer el marco regulador de las contiendas electorales.

**Reflexión final**

La democracia concierne a todos, el bien jurídico tutelado es la voluntad del pueblo. Su defensa, protección y resguardo no solo corresponde al INE, es indispensable que todas y cada una de las instancias de gobierno asuman la responsabilidad de implementar políticas públicas transversales en su defensa.

La democracia no es solo gobierno, es dignidad humana, es respeto, es consenso, estabilidad social, política y económica, es igualdad, es libertad. Es necesario impulsar reformas y generar políticas que de manera eficaz y contundente sensibilicen a nuestra sociedad sobre su importancia; **solo cuando dimensionemos su valor, seremos capaces de defenderla.**

1. CARPIZO, Jorge.La República democrática en la Constitución mexicana . *Bol. Mex. Der. Comp*. [online]. 2011, vol.44, no.132.  México ISSN 2448-4873. [↑](#footnote-ref-1)
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sitio web: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx). 23 de febrero de 2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. ENCCIVICA 2017-2023. Sitio web: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf. 23 de febrero de 2020. [↑](#footnote-ref-3)