**ALGUNOS RETOS CONTEMPORÁNEOS QUE DEBE ENFRENTAR EL INE**

Mauricio Collado Martínez

**El debate sobre autonomía, atribuciones y recursos de la autoridad electoral**

No cabe duda de que los mexicanos habremos de tener en 2021 el escenario electoral más grande y complejo de la historia, como suelen recordar varias voces de personas interesadas en el tema. No es de extrañar, si se considera que a medida que siga creciendo el *demos* tendremos cada vez elecciones “más grandes”, con el añadido de que el diseño actual del sistema electoral, que entrevera un organismo nacional y una treintena de organismos públicos locales competentes en la materia, lo ha hecho más complejo que nunca.

Se espera o al menos se desea que salgan a votar alrededor de 96 millones de ciudadanos en las 32 entidades federativas, a través de unas 160 mil casillas electorales, más o menos. Ello, para elegir –entre una cantidad de candidatos que puede ascender a una cifra de cinco dígitos- un conjunto de puestos de elección popular del orden de 3,500, que incluiría a 500 diputados federales y 15 gobernadores, aparte de varios cientos de diputados locales y presidentes municipales dentro de ese universo. No sabemos todavía cuántos partidos serán los que compitan por estas posiciones, pero sí sabemos que el Consejo General del INE tendrá que resolver si procede o no el registro de 102 organizaciones políticas solicitantes.

Estas cifras son impresionantes. Sin embargo, debemos tener presente que la atención de este reto organizativo monumental estará a cargo de 33 aparatos administrativos electorales, es decir, el Instituto Nacional Electoral (INE) y 32 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), y si bien es cierto que el organismo nacional aportará el padrón y las credenciales para votar, tendrá un papel preponderante en los procedimientos relacionados con la ubicación e instalación de las casillas, así como con el reclutamiento y capacitación de quienes las integrarán, además de que será el que lleve a cabo la fiscalización de los gastos de los partidos y candidatos, es de subrayarse también que solamente se hará cargo integralmente de las elecciones federales, que en este caso corresponderán a los 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional que integrarán la LXV legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dicho en otras palabras, intervendrá en algunos aspectos relativos a las elecciones de 3000 puestos, pero solo se hará cargo por completo de las que corresponden a los 500 diputados federales.

Presumiblemente contará con un presupuesto mayor al de 11 mil 400 millones que le fue concedido para este año en que no habrá elecciones federales. Además, habría que contabilizar la suma de los presupuestos que las legislaturas locales aprobarán para la operación de los organismos locales electorales durante las elecciones de 2021, con el objeto de conocer el gasto que harán las instituciones electorales para organizar los comicios. A ello todavía habría que sumar el financiamiento a los partidos políticos que les suministran tanto el INE como los llamados OPLES.

No es mi deseo presuponer cuánto es lo que debe costar el ejercicio de la democracia en su faceta electoral en México, ni entrar a un debate que mezcle el tema de la autonomía y el presupuesto en la versión que oponga de manera irreductible la aspiración de fortalecer la independencia de la autoridad a la de reducir el costo de las elecciones en el país. Considero que ambos objetivos son legítimos y válidos, porque me parece que es deseable para la sociedad mexicana tanto fortalecer la autonomía de la autoridad electoral (que, por cierto, no depende en lo esencial de un presupuesto robusto o abundante, sino fundamentalmente de la independencia e imparcialidad de quienes integran sus órganos de decisión), como reducir la carga financiera que representa la operación de los organismos electorales y la manutención de los partidos políticos.

Me parece que ambas corrientes de opinión deben matizar sus argumentos, a fin de dar cauce al cumplimiento de ambas aspiraciones: contar con un sistema electoral autónomo que al mismo tiempo sea eficiente y cada vez cueste menos a los mexicanos, hasta encontrar el punto de equilibrio que concilie el llamado costo de la democracia con la austeridad que busca re-direccionar recursos para atender legítimos anhelos de justicia social.

¿Son acaso incompatibles la democracia y la justicia social?, ¿es imposible conciliar la lucha contra los presupuestos excesivos y los fenómenos de corrupción que pueden derivar de sus montos, con la fortaleza autonómica de las instituciones electorales y la capacidad representativa y de convocatoria de los partidos políticos? Yo creo que no es saludable para el bien de la República presentar este tema en esos términos.

Me hago cargo de que el Reglamento de Elecciones contempla la colaboración y suma de esfuerzos entre el INE y los OPLES para atender la operación del sistema electoral mexicano, y de que hasta el momento no se ha construido un consenso para erigir una autoridad electoral nacional única, pero ello no me inhibe de preguntar en voz alta: ¿no se puede hacer nada en el orden administrativo?, ¿es rigurosamente necesario que en nuestro país operen 33 aparatos electorales en paralelo, para atender las necesidades de la democracia en su vertiente electoral?

Lo plantearé de esta manera: ¿No es posible que sean las mismas personas las que organicen los procesos electorales federales y los locales?, ¿se tienen que utilizar oficinas distintas, equipos diferentes, vehículos para unos y para otros?, ¿es necesario duplicar los recursos?, ¿es inviable unirse para efectuar la adquisición de los instrumentos y recursos técnicos necesarios a través, por ejemplo, de compras consolidadas? Si el Reglamento de Elecciones contempla la celebración de convenios que permiten al INE intervenir en diversos aspectos de los comicios locales, a fin de garantizar su buena marcha ¿no es conveniente también usar esos instrumentos para optimizar el uso de los recursos?

No me atreveré a ofrecer fórmula alguna que aterrice la respuesta, porque no cuento con la información suficiente ni considero dominar todos los conocimientos y aspectos técnicos que me habiliten para ofrecer algo así como una “solución mágica”, pero sí estoy convencido de que los actores participantes en este debate pueden encontrar soluciones aceptables, si tienen voluntad política para construirlas. Eso ya se ha demostrado con anterioridad, por ejemplo, cuando durante los años noventa lograron remontar el serio desafío a la estabilidad del país que se produjo por la crisis electoral de 1988. Al respecto, fueron capaces de crear el IFE, de sacar al gobierno de los órganos decisorios de la autoridad electoral y de reemplazar los colegios electorales de las cámaras con un tribunal jurisdiccional de pleno derecho.

Por supuesto, hoy no enfrentamos ese reto, ni mucho menos, lo que me lleva a pensar con optimismo que si las partes suman esfuerzos de buena fe, haciendo a un lado la aspiración de controlar la autoridad electoral y de utilizarla como arma en contra de sus respectivos adversarios, es posible avanzar en la consolidación de los instrumentos democráticos que requiere la convivencia política de los mexicanos en el siglo XXI.

El sistema electoral debe ser consolidado como el espacio común para hacer realidad cotidianamente la vida democrática del país. Así es como debe ser visto, en lugar de concebirlo como un coto de poder o como una arena de lucha para el ajuste de cuentas entre contrincantes que se vean mutuamente como enemigos.

No creo que la austeridad republicana deba llevarse al extremo de atrofiar las habilidades de los organismos electorales para organizar las elecciones adecuadamente (como suspicazmente interpretan algunos), pero tampoco creo que la capacidad de estos tenga una relación directa con la acumulación de poder. De hecho, la autoridad electoral no es ni debe ser vista como un cuarto poder. No tiene por qué competir con los poderes soberanos del Estado. No forma parte de la mecánica de pesos y contrapesos inherente a esos poderes. Reitero: es el espacio común que sirve para dirimir quienes han de ejercer legítimamente los poderes del Estado que derivan de la soberanía popular, es decir, del voto de los ciudadanos. Si nos empecináramos en verla como un poder que se opone a otros, estaríamos desvirtuando su naturaleza intrínseca, y dejaría de cumplir su función inherente, que es nada menos que la de contribuir a la construcción de la legitimidad de aquellos poderes.

Así que, instalados en esta reflexión, me parece que será válido en el futuro, formularse preguntas como estas: ¿debe ser la autoridad electoral la que instrumente la identificación individual de las personas, incluyendo la de los infantes, administrando incluso las bases de datos correspondientes?, ¿no es acaso posible que lo hiciera, por ejemplo, otra autoridad independiente, especializada en la custodia de los datos personales, y en la atención adecuada de los llamados derechos ARCO?, ¿deben ser los aparatos electorales, los que impartan la educación cívica?, ¿pueden?, ¿no sería mejor que colaboraran con el sistema educativo del país, para ayudar a orientar una parte de sus contenidos, dejando que sean los maestros quienes realicen la misión de su enseñanza?, ¿le corresponde al sistema electoral monitorear a los medios de comunicación, más allá de conocer su impacto en las condiciones de equidad entre los partidos y en las contiendas electorales?, ¿Dónde empieza y donde termina el ámbito de acción de la autoridad electoral?

Dejaré hasta aquí la descripción del reto del INE concerniente a la preservación de su autonomía y su relación con el alcance de sus funciones y con las políticas de austeridad.

A continuación formulo algunas observaciones sobre el marco legal, que considero ponen de relieve retos para la autoridad electoral:

**Aun no se consolida el marco normativo para el debate electoral**

No obstante los indudables avances en materia de comunicación política que se operaron en la reforma electoral de 2007 y en posteriores modificaciones al marco normativo, aun no se han consolidado las condiciones que atiendan adecuadamente a los ciudadanos. Valga subrayar que la comunicación política, que involucra a partidos, candidatos y ciudadanos constituye la esencia de toda campaña política e incluso de los procesos electorales, pues ¿qué es una contienda electoral democrática, sino una afanosa competencia entre aspirantes a puestos del poder público, que buscan denodadamente convencer o persuadir a los ciudadanos sobre la superioridad de su oferta política, y por lo tanto, de la conveniencia de que estos otorguen su voto a su favor para que los representen en el poder público?

La comunicación política es el vehículo estratégico de toda democracia, no sólo de aquella a la que David Held ha denominado democracia deliberativa, lo que se puede constatar desde la democracia ateniense que encontraba su máxima expresión en el ágora, hasta las modalidades contemporáneas de la democracia representativa y de la participativa.

El problema estriba en que la transmisión de los debates en radio y televisión sólo son obligatorios para las concesionarias públicas y para las de uso comercial que tengan alguna señal con una cobertura de 50% o más del territorio nacional, cuando se trate de candidatos a la Presidencia de la República; no así cuando se trate de candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, pues en tal caso no hay obligación de transmitirlos.

La transmisión de los debates entre candidatos a senadores y diputados federales tampoco es obligatoria, al igual que la de los debates entre candidatos a diputados locales y presidentes municipales o a las alcaldías de la Ciudad de México.

El INE administrará en 2021 de manera directa solo las elecciones para diputados federales, excepto que se hiciera cargo de alguna de las elecciones locales, y para realizar los debates correspondientes dependerá de la voluntad de las concesionarias de uso comercial, dado que los mismos no son obligatorios. Por ello el marco legal habla solo de “promover” esos debates.

Resulta un tanto paradójico que la autoridad y los candidatos dependan de la anuencia de las concesionarias en estos casos, cuando la Constitución prevé un robusto esquema de tiempos para las campañas electorales, que contempla prácticamente 48 horas de transmisión en cada estación de radio y en cada canal de televisión, durante los 60 días de campaña para diputados. Ante esa cantidad de tiempo disponible sería lógico utilizar, por ejemplo, 4 horas para la transmisión de dos debates (dos horas cada uno) entre los candidatos. Sin embargo, hay una dificultad mayor que actualmente impide esa posibilidad, dado que ese tiempo se distribuye a razón de 48 minutos de transmisión diarios en cada emisora, con un fraccionamiento de dos y hasta tres minutos como máximo por hora.

Este esquema no favorece la transmisión de debates entre candidatos y en lugar de ello propicia la proliferación de spots, lo cual rebaja el nivel de la contienda y no atiende adecuadamente a las audiencias ¿no sería mejor para estas que de las 48 horas se pudieran disponer cuatro para los debates, dejando el resto para la transmisión de spots? Si así fuera, los ciudadanos tendrían garantizada la posibilidad de presenciar dos debates entre candidatos a diputados federales en sus respectivos distritos, incluso hasta en los lugares más recónditos, a través de alguna de las señales de radio o televisión, durante las campañas electorales.

Es muy probable que el diálogo y la negociación entre los legisladores y los medios de comunicación no llegó más allá, cuando se dispuso este esquema de tiempo exageradamente fraccionado, pero no deja de ser deseable llevarlo hacia un nuevo paradigma que privilegie la calidad de las contiendas electorales (que sin duda sería mayor, con la inclusión sistemática de los debates) y atienda mejor el derecho a la información de las audiencias.

**¿Debe haber propaganda en radio y televisión durante las precampañas?**

Mi punto de vista es que no debería ser así, porque hablamos de procesos internos en los partidos políticos, los cuales pueden ser muy diferentes entre ellos, y porque la figura de los candidatos independientes no da lugar a la celebración de precampañas; peculiaridades ambas que de no tomarse en cuenta debidamente, pueden dar lugar a inequidades en la competencia electoral. De hecho, considero que durante el proceso electoral de 2012 este esquema condujo a que dos coaliciones electorales quedaran fuera de los medios masivos, bajo el argumento avalado por el TEPJF, de que al no haber contienda interna no se justificaba la presencia en ellos de las mismas, en tanto que un partido que sí celebró una competencia interna gozó del acceso a la radio y la televisión durante las precampañas. Ello afectó la equidad de la contienda desde mi punto de vista, además de que condujo a deformaciones tales como inhibir a los candidatos de comunicar adecuadamente su oferta política a sus potenciales electores, a fin de no incurrir en actos anticipados de campaña (otra figura un tanto barroca y ubicua de nuestra legislación electoral), con la agravante de que si eso sucedía podrían haber sido descalificados y expulsados de la contienda.

Considero que este esquema también rebaja la calidad del proceso y de la comunicación con los ciudadanos, no solo por discriminar a algunos contendientes, sino también por despojar de contenido la oferta política, al menos en lo que atañe a los procesos intrapartidarios. Si los aspirantes, en estos casos, no pueden exponer como se desempeñarían en el cargo de elección al que finalmente aspiran ¿de qué pueden hablar?, ¿qué pueden ofrecerle a sus simpatizantes y potenciales electores?

Además, con un esquema de ésta índole ¿a dónde ha ido a parar la intención de los políticos, manifestada en el pasado, de acortar los períodos de campaña, si en realidad siguen siendo igualmente largos, pero más o menos apenas disimulados?, y también vale preguntarse ¿cómo pueden ser internas esas precampañas, si al ser transmitidas en la radio y la televisión, es inevitable que no solo se dirijan a los militantes de sus partidos, sino también a los de otros y al público en general?

Tal vez esa pretensión no favoreció, en su oportunidad, el dialogo con las concesionarias, para conseguir un mejor esquema de distribución de tiempos en el período de las campañas, como se ha dicho anteriormente.

**¿Por qué no hay sanción penal explícita ante la compra ilegal de tiempos en radio y televisión?**

No deja de ser relevante y apreciable que en la legislación actual, concretamente en la LGIPE, se establezca como infracción de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos y en suma, de cualquier persona física o moral, la contratación de propaganda en radio y televisión con fines políticos o electorales, destinada a influir en las preferencias de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos y candidatos. Igualmente, que se imponga una sanción consistente en multa de hasta el doble del precio comercial del tiempo comprado con ese propósito.

Sin embargo, es de comentarse que esta conducta suele estar asociada a perpetradores que suelen tener una capacidad económica bastante solvente, por decirlo atenuadamente, y que en muchos de los posibles casos simplemente podrían ver la multa solo como parte del precio que se ha de pagar por actuar de esa manera.

Así que considero que la norma podría no ser suficientemente disuasiva, en el cometido de evitar que ello acontezca en lo sucesivo, por lo que me parece válido cuestionar: ¿por qué no se piensa en incluir esta violación que distorsiona de manera muy significativa las condiciones de la contienda electoral, en perjuicio, no solo de candidatos y partidos, sino también de los ciudadanos, es decir, de las audiencias, dentro de la Ley General en Materia de Delitos Electorales?

Si, por ejemplo, en ese ordenamiento se contempla actualmente una sanción de cinco mil días de multa y de cinco a quince años de prisión a quien destine aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato o partido, considero sería pertinente perfeccionar ese dispositivo legal y establecer claramente que la contratación de tiempo en radio y televisión, no solo a favor, sino también en contra de los actores de la contienda, merece penalización.

Si se hiciera así, eso facilitaría el trabajo de la autoridad responsable de aplicar las sanciones, de manera que la norma realmente resultara inhibidora de esa conducta indeseable y perjudicial contra la democracia.

Recordemos cuánto daño ha causado a la sociedad el uso ilegal de esos recursos a través de estratagemas que involucran a terceros para desarrollar campañas de odio que en nada abonan a la democracia y a la competencia justa, y, por el contrario, tienden a polarizar la vida política del país.

Valga también la sugerencia de que se ataje, por igual, en el ámbito penal, la simulación con estos fines, a través de la introducción de contenidos de esta índole en telenovelas y otros programas, mediante la contratación de lo que en el argot se suele denominar bajo el nombre de “producto integrado”.

**¿Por qué se atenúa la penalización de la presión al voto de los electores cuando se comete desde los cultos religiosos?**

La Ley General en Materia de Delitos Electorales penaliza la presión contra el voto con cien días de multa, y de 6 meses a 3 años de prisión, cuando la acción delictiva es cometida por particulares (Art. 7, fracciones III y VII)

Si se trata de funcionarios electorales, la sanción comprende de cincuenta a doscientos días de multa y prisión de 2 a 6 años (Art. 8, fracción VI)

Cuando la acción es cometida por funcionarios partidistas o candidatos, esa conducta merece de cien a doscientos días de multa y prisión de 2 a 6 años.

Si el infractor es servidor público, procede imponer de doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de 2 a 9 años (Art. 11, fracciones I y II)

Ahora bien, la penalización se limita solo a imponer de cien a quinientos días de multa a los ministros del culto religioso o a quienes sin serlo lo ejerzan para presionar el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.

Resulta sorprendente la desproporción en el trato a estos últimos infractores, respecto de los demás, por conductas similares. Es necesario reconocer que las conductas señaladas al respecto no son exactamente iguales, pero sí son muy parecidas y tienen en común el propósito de presionar o coaccionar el ejercicio del sufragio. Ante ello, considero que es notablemente desproporcionado el tratamiento penal, al grado de favorecer a quien lo hace desde el culto religioso, por lo que estimo necesario que el legislador debería considerar la modificación de esta norma, a fin de que sea más congruente con lo dispuesto en las que recaen en los otros sujetos. Entre tanto, quienes las aplican deberían tener presente esta situación.

**Debería revisarse una norma que puede estar discriminando a personas con discapacidad al intentar ejercer el derecho al sufragio**

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales podría estar transgrediendo el principio de convencionalidad, dada su imprecisión en el artículo 280, párrafo 5, que dice a la letra: “En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas.”

Es, por decir lo menos, controversial, que a las personas “privadas de sus facultades mentales” se les impida el acceso a las casillas. De entrada está el problema para definir qué significa eso, junto con el que implica establecer quién y con qué criterios diagnosticará lo que contempla la norma. Hablamos de una problemática que involucra derechos humanos. No está claro qué se debe hacer ante una persona que así sea reputada, en aquellos casos en que cuente con credencial para votar y figure en la lista nominal: ¿se le exigiría, además, probar su cordura? Cabe la reflexión: si no estaba en condiciones para ejercer su derecho al sufragio, entonces ¿por qué se le inscribió en el padrón electoral y se le otorgó una credencial para votar?

Finalmente, considero necesario aclarar que estos no son, ni mucho menos, todos los retos que ha de enfrentar el Instituto Nacional Electoral, tanto en las elecciones intermedias de 2021 como en posteriores procesos electorales e, incluso, eventuales consultas populares, mismas que también se inscriben en el ámbito de su responsabilidad. Solo se trata de unas notas para dar respuesta del mejor modo en que uno puede a requerimientos que se plantean en un tiempo limitado.

Una reflexión exhaustiva en esa dirección requiere analizar una cantidad de información significativamente mayor a la que se puede revisar dentro de un plazo de alrededor de dos semanas en que fue necesario realizar diversas actividades, a fin de satisfacer lo requerido por la convocatoria expedida por la Junta de Coordinación Política. Ello, adicionalmente a las responsabilidades que los aspirantes tenemos que atender en el marco de nuestras vidas cotidianas.

Concluiré comentando que las instituciones y el andamiaje jurídico que las sustentan nunca alcanzan la perfección absoluta (aunque constantemente la busquemos), y por ello siempre serán perfectibles, en primer lugar porque son creaciones humanas y, por lo tanto, en ellas se reflejan, incluso, nuestros errores, y, finalmente, porque está en su naturaleza evolucionar, al igual que las sociedades a las que sirven. Pero quizás lo más relevante estriba en que son construcciones colectivas. Son resultado del diálogo y la negociación en los que, en democracia, se aspira a que participemos todos. Por ello a todos nos compete perfeccionarlas y mantenerlas saludables. Eso es lo normal en la vida de una República.

Ciudad de México, Febrero 2020