

Un futuro cercano: la adaptación del sistema democrático al pluralismo social

Patricio Ballados Villagómez

UN SISTEMA DEMOCRÁTICO NO ES ESTÁTICO, sino un proceso dinámico y que permanentemente responde a las exigencias que demanda una sociedad informada, heterogénea y participativa a las instituciones del Estado: hay una retroalimentación constante que se da fundamentalmente entre gobierno y gobernados. Por ello, el andamiaje institucional varía y normalmente se complejiza, al adaptarse a los diferentes contextos que derivan de esta retroalimentación. El sistema democrático mexicano no es la excepción, basta con analizar sus cambios en el siglo pasado: pasamos de definirlo según el binomio de “celebra o no” elecciones periódicas para elegir gobernantes a otro nivel de complejidad, tras la ola democratizadora de los 80, con la creación de instituciones que abrieron espacios de participación a un incipiente pluralismo político en la contienda electoral con un nuevo estadio en el sistema de partidos que representaban ciertos grupos de interés. En la actualidad, transitamos a un entendimiento de la democracia en la que calificamos sus procesos y la calidad de sus resultados con base en la representatividad de la sociedad mexicana y de su participación en estos procesos.

Más que asegurar ganadores y perdedores por las preferencias de un electorado, ahora hay un claro interés por entender la composición de éste: quiénes son y cómo se representan en la toma de decisiones, cómo se involucran en la vida democrática del país. Por ello, es fundamental la capacidad institucional de brindar las herramientas necesarias para que la pluralidad de actores que conforman nuestro sistema democrático conozca las vías de participación política a su disposición.

En este ensayo desarrollaré sobre el estado actual y hacia dónde debe dirigirse el Instituto Nacional Electoral (INE), como uno de los pilares fundamentales del sistema democrático mexicano. En particular, mi argumento central es que el fortalecimiento de este sistema depende de que instituciones como el INE garanticen que el pluralismo de la sociedad mexicana se vea reflejado en el pluralismo político de todos los procesos de participación ciudadana a su cargo, asegurando el acceso equitativo a espacios de decisión. Para ello, partiré del mandato claro que tiene el Instituto desde su creación en 2014 de regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

máxima publicidad y objetividad. Esto, primordialmente, para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales, maximizando la participación ciudadana y fomentando la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad. La normatividad vigente está por cumplir seis años; sin embargo, la realidad mexicana y la exigencia ciudadana se transforma día a día, por lo que es responsabilidad del INE armonizar reglas apegadas a la normativa, pero que respondan al contexto actual.

Desarrollaré tres temas principales sobre los que considero el INE debe reflexionar y tomar nuevas medidas para fortalecer el sistema democrático, con una línea argumentativa transversal sobre la responsabilidad institucional de reflejar el pluralismo social en el pluralismo político: 1) El entendimiento de una sociedad mexicana heterogénea que debe contar con canales equitativos de participación política, con énfasis en las mujeres, los pueblos indígenas y la comunidad migrante; 2) El constante perfeccionamiento de los mecanismos de innovación y adaptabilidad de la autoridad administrativa electoral para maximizar la participación de las personas en la vida democrática del país, en un contexto de modernización indiscutible de la sociedad mexicana; y 3) Los cambios internos del Instituto que se han llevado a cabo para renovar su estructura y hacerla más eficiente, considerando que, para ejecutar sus procesos, éste debe incorporar nuevas herramientas que promuevan un acercamiento entre la sociedad mexicana, la autoridad administrativa y el resto de los actores políticos.

LA INCLUSIÓN POLÍTICA COMO RESULTADO DE LA HETEROGENEIDAD SOCIAL

Con la reforma político-electoral de 2014 se transitó de manera histórica de un sistema de cuotas de género a la paridad como principio constitucional en la presentación de listas de candidaturas al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades. De esta manera, y con la ratificación de diversos instrumentos internacionales, hemos logrado construir un andamiaje normativo e institucional sólido, fundamental para cerrar las brechas de desigualdad y garantizar los derechos políticos de las mujeres, pero la igualdad *de facto* aún es materia pendiente.

En el Proceso Electoral Federal (PEF) 2017 – 2018, el Consejo General del INE aprobó disposiciones adicionales en su acuerdo INE/CG508/2017 que permitieron lograr el registro de un número de candidatas inédito: el 50.33% (2,907) de las candidaturas de

partidos políticos y coaliciones a la Cámara Baja por ambos principios correspondieron a mujeres. Asimismo, el 50.30% (551) de las candidaturas de partidos políticos y coaliciones al Senado correspondieron a mujeres. Adicionalmente, con la verificación de criterios respecto a las posibilidades reales de participación se garantizó la postulación de mujeres en distritos electorales de votación alta y media mediante la metodología de bloques de votación. Como resultado, se logró una integración prácticamente paritaria en ambas cámaras. De acuerdo a la Unión Interparlamentaria, sólo Ruanda (61.3%), Cuba (53.2%) y Bolivia (53.1%) tienen más mujeres legisladoras que México (48.6%).¹

Esta misma tendencia se observó a nivel local. Con los Procesos Electorales Locales Concurrentes 2017-2018 se renovó el Poder Legislativo en 27 entidades federativas. Datos registrados por la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación del INE sugieren que las reglas de registro de candidaturas emitidas por los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) y confirmadas por las autoridades jurisdiccionales permitieron una participación inédita de mujeres en los poderes legislativos locales, superando el 50% en 11 casos² y logrando integraciones paritarias en cuatro casos (Ciudad de México, Guanajuato, Nuevo León y Veracruz). De esta manera, la integración de los congresos locales de las 27 entidades federativas en 2017-2018 es, en promedio, casi paritaria (49.79%).³ Se puede concluir que los lineamientos para el registro de candidaturas emitidos por el INE y los OPLE favorecieron que una mayor cantidad de mujeres haya podido acceder a cargos públicos.

Es innegable que aún hay retos importantes para materializar el derecho de las mujeres a ocupar cargos de elección popular y a ejercer las funciones públicas de manera efectiva, particularmente en el ámbito municipal. De las 1,612 municipalidades que se renovaron en 2018, en tan sólo 437 (27.11%) resultó electa una mujer.⁴ Por otro lado, es

¹ “Mujeres en política 2019”, consultado el 27 de agosto de 2019 en: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>

² Aguascalientes (51.85%), Baja California Sur (57.14%), Campeche (51.43%), Colima (56%), Chiapas (65%), Hidalgo (53.33%), Morelos (70%), Oaxaca (54.76%), Querétaro (52%), Tabasco (51.43%) y Tlaxcala (60%).

³ Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, “Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE”, enero de 2019, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/biblioteca>.

⁴ Ídem.

evidente que la participación política de las mujeres no se limita a la distribución de cargos públicos. Los partidos políticos tienen un papel fundamental en las carreras políticas de las mujeres. Si bien los partidos políticos deben informar a la autoridad administrativa los métodos que implementarán para la selección de candidaturas en cada proceso electoral y éstos deben garantizar la participación efectiva de hombres y mujeres, no existen reglas claras respecto cómo se distribuyen. Por otro lado, la participación de las mujeres al interior de los partidos políticos sigue siendo limitada. Los datos respecto a la integración de los órganos directivos de los partidos políticos revelan que entre 1997 y 2018 sólo el 36.32% de los cargos han sido ocupados por mujeres. Asimismo, tan sólo 439 de las 14,032 mujeres que han participado en órganos directivos de partidos políticos en este periodo han ocupado los cargos de mayor jerarquía en éstos; es decir, sólo el 3.12% han sido presidentas y secretarías generales.⁵

Entonces, si bien la evidencia muestra que la implementación de reglas por parte de la autoridad administrativa constituye un precedente favorable en la interpretación de la norma para la maximización de los derechos humanos en los procesos electorales, sabemos que aún permanecen obstáculos importantes para una participación política plena de las mujeres. Ello sin mencionar siquiera la violencia política en razón de género a la que se enfrentan las mujeres tanto en campañas como en el ejercicio del cargo. Pero, aún sin cambios significativos en la legislación correspondiente, la autoridad administrativa cuenta con un margen de acción para contribuir a la garantía de los derechos y de ambientes seguros y libres de violencia para las mujeres. Este abarca, entre otras acciones, la emisión de instructivos, lineamientos y recomendaciones sobre la transversalización de la perspectiva de género al interior de las instituciones; las buenas prácticas para asignación de prerrogativas a las diversas candidaturas; la transparencia en los métodos de selección de éstas; la construcción de estrategias de comunicación libres de estereotipos de género y violencia; la capacitación y formación de cuadros femeninos; y la implementación de medidas afirmativas.

⁵ Ruiz Guerra, Ana Joaquina, Bustos Martínez, Aída y Flores Torres, Ana Laura, *Análisis de las trayectorias de las mujeres en los partidos políticos: Obstáculos y prospectiva para su desarrollo*, México, INE, 2019, pp 34-35.

La participación política de las personas indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce que nuestro país es una nación pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas (artículo 2), quienes deben gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho de participación política en igualdad de condiciones del resto de la población (artículo 35). Actualmente, alrededor de 25 millones de mexicanas y mexicanos se autoadscriben como pertenecientes a estos pueblos y, sin embargo, históricamente su representación en las esferas de poder ha sido limitada. En el ámbito federal, particularmente en la Cámara de Diputados sabemos que en la LXII legislatura (2012-2015) sólo 14 (2.8%) de las 500 curules fueron ocupadas por personas indígenas (cuatro mujeres y diez hombres). Claramente, hay una falla normativa y reglamentaria para garantizar la diversidad de la sociedad mexicana en los órganos de representación, particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad.⁶

Por primera vez en el PEF 2017–2018, el Consejo General del INE, tomando como base la CPEUM y ciertos ordenamientos internacionales de los que México es parte,⁷ implementó una acción afirmativa indígena, en la que se obligó a los partidos políticos y coaliciones a postular candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa a la Cámara de Diputados en 12 de los 28⁸ distritos electorales indígenas, divididos en seis hombres y seis mujeres. El Acuerdo INE/CG508/2017 fue impugnado por algunos partidos políticos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y Acumulados, determinó la idoneidad de esta medida para aumentar la participación política y representatividad de los pueblos originarios con dos modificaciones sustanciales: 1) determinó que en 13 distritos fuera obligatoria la postulación de personas indígenas; y 2) exigió solicitar la autoadscripción

⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Informe anual de actividades: III. Grupos en situación de vulnerabilidad y otros temas”, CNDH, 2019, en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>, consultado el 21 de febrero de 2020.

⁷ Tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, entre otros.

⁸ Aquéllos con una población indígena superior al 40% en su distrito.

calificada, es decir, que se demostrara con elementos objetivos el vínculo o la pertenencia de la o el candidato con la comunidad del distrito.

La decisión del INE encontró un respaldo de la autoridad jurisdiccional que, además, fortaleció la sustancia de la misma. Así, tras los resultados de la jornada electoral del primero de julio de 2018, diez curules fueron para hombres y tres para mujeres. Si bien no pudo lograrse una distribución paritaria con las preferencias del electorado, la acción afirmativa garantizó 13 curules para los pueblos originarios y, por tanto, se dio un paso en la reducción de la brecha de representatividad de diversos grupos sociales en los espacios políticos.

Esto sienta un precedente sobre las reglas requeridas para avanzar en la representación política de grupos en situación de vulnerabilidad. Para ello, la autoridad electoral administrativa debe superar los siguientes retos: 1) Socializar la importancia de representar a las comunidades indígenas en el Congreso; 2) promover que más personas indígenas conozcan y se involucren en otros procesos de participación ciudadana y que ejerzan sus derechos no sólo a votar y ser votados, sino de asociación, afiliación y desempeño de cargos dentro de las estructuras partidistas o en sus propios sistemas normativos; 3) garantizar la seguridad de las mujeres indígenas que quieran participar activamente en estos procesos; y 4) desplegar los mecanismos necesarios para informar a estas comunidades sobre sus derechos en sus lenguas y dialectos.

Comunidad mexicana residente en el extranjero

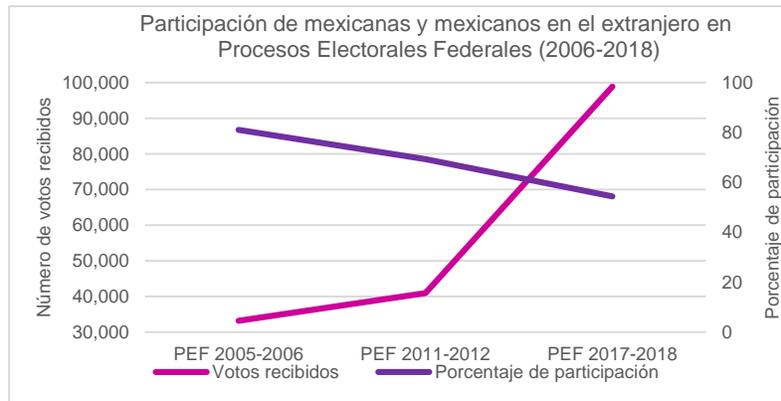
En apego a los objetivos de maximizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y de incentivar una mayor participación de la misma en la vida democrática del país, desde 2005 la comunidad mexicana residente en el extranjero puede votar para el cargo de Presidencia de la República. En 2018 este derecho volvió a fortalecerse al permitir el voto desde el exterior para senadurías. Sin embargo, al analizar la participación de esta comunidad en los PEF en los que ha podido sufragar, vemos una tendencia a la baja:

Tabla 1. Votación desde el extranjero

PEF 2005-2006			PEF 2011-2012			PEF 2017-2018			
Lista Nominal	Voto	Participación	Lista nominal	Voto	Participación	Lista Nominal	Voto senado	Voto Presidencia	Participación
40,876	32,621	80%	59,115	40,714	69%	181,873	98,742	98,470	54%

Fuente: elaboración propia con información pública del INE⁹

Gráfica 2. Voto en el extranjero los PEF (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con información pública del INE.

Si bien es cierto que en con cada ejercicio ha aumentado el número de personas que ejercen su voto desde el exterior (de 32 mil a casi 100 mil), la participación disminuyó drásticamente (-26%) si la comparamos con la respectiva Lista Nominal de cada proceso. Al igual que la población dentro del territorio nacional, las y los mexicanos que residen en el extranjero componen grupos heterogéneos con diversos intereses. Si bien podemos sostener que desde hace ya casi 15 años el acercamiento ha sido constante y los mecanismos para que ejerzan sus derechos político-electorales han ido en aumento, debemos analizar si la falta de participación se debe al mecanismo para ejercer el voto, a la falta de información o al desinterés. Hay diversos temas sobre los cuales el INE deberá prestar mayor atención para incentivar la participación y maximizar sus derechos:

- **Cultura cívica:** el Instituto tiene amplia experiencia en la difusión de información cívica, es decir, sobre el ejercicio de derechos y obligaciones, así como de formas de participación ciudadana, por lo que es necesario que se desarrollen nuevas medidas para llevar esa experiencia a la comunidad residente en el extranjero, ya

⁹ INE, Histórico: voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>, consultado el 21 de febrero de 2020.

sea mediante la cooperación logística y de convocatoria con la red consular del Estado mexicano (donde los connacionales inician el trámite de la credencial de elector) o explorando otras formas de acercamiento.

- Credencial para votar: si bien el principal uso de ésta es para el ejercicio de los derechos político-electorales, también es una realidad que hoy en día es el documento de identificación oficial por excelencia. Ninguna de estas dos razones ha permeado completamente en la comunidad residente en el exterior. La primera porque no conocen el uso de esta credencial y la segunda porque en el extranjero pueden acceder a otros documentos de identificación, incluso uno expedido por el Estado mexicano: la matrícula consular. El INE tendría que hacer una evaluación sobre los motivos por los cuales los residentes en el exterior están tramitando las credenciales para votar y cómo insertar dentro de esos motivos la participación en los procesos políticos.
- Ciudadanía: Sin duda ha sido un gran avance para garantizar derechos ciudadanos el que la comunidad residente en el exterior pueda tramitar la credencial de elector y, naturalmente, utilizarla para votar desde el extranjero; sin embargo, la ciudadanía viene acompañada de un binomio básico que es el votar y ser votado, siendo el segundo una imposibilidad para una persona residente en el extranjero. Incluso hay condiciones específicas para los cargos de elección en el que se exige la residencia dentro del territorio nacional. Si bien no le corresponde al INE evaluar el siguiente paso para que la ciudadanía en el extranjero pueda acceder a este derecho, en el caso en que el Congreso de la Unión modifique la normativa, el INE, probablemente, tendría que reglamentar la participación de estos ciudadanos.

En este sentido, la evolución de la concepción de nuestro sistema democrático incluye un pluralismo que va más allá de nuestras fronteras y que permea en toda la población mexicana independientemente del lugar en el que reside, por lo que es una responsabilidad institucional acercarse a esa comunidad, informarles y, en su caso, fomentar el libre ejercicio de sus derechos.

MECANISMOS PARA MAXIMIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

“Un régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interese, se informe y participe en los asuntos políticos de su comunidad. Sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido y legitimidad”.¹⁰ Si tan sólo analizamos los resultados de la jornada electoral del primero de julio de 2018, de los comicios más complejos y grandes en la historia democrática del país, podemos observar que la participación ciudadana fue del 63.4%,¹¹ que en comparación con la última elección presidencial el aumento fue de apenas un punto porcentual (62.08%).¹² Así, quienes nos representan, en el mejor de los casos, son elegidos por una mayoría que no alcanza siquiera dos tercer partes del electorado. Ligando esta constante con la diversidad de la sociedad mexicana, sabemos que no sólo se debe a apatía o desinterés en participar, sino también a condiciones desfavorables para que ciertos grupos participen. Es necesario entender que, si buscamos maximizar la participación política, debemos abrir los canales y brindar las herramientas y mecanismos que faciliten esta participación con base en las exigencias de una sociedad heterogénea.

Innovación electoral

En términos generales, las obligaciones centrales del otrora IFE se desarrollaban en ciclos que, naturalmente, tenían un inicio y un fin para, posteriormente, contar con un periodo de reflexión, analizar resultados y moldear estrategias para desempeñar nuevamente esas obligaciones con métodos que reflejaran el aprendizaje de experiencias pasadas. Sin embargo, a partir de la creación del INE, esa dinámica se ha vuelto más difusa, pues los periodos de reflexión se traslapan con el inicio de los nuevos ciclos, por lo que la autoridad debe tener una capacidad de respuesta mucho más inmediata y satisfacer las necesidades para que el electorado, visto más como un

¹⁰ En María Fernanda Somuano Ventura, “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1, p.65.

¹¹ INE, cómputos distritales 2018, en www.computos2018.ine.mx, consultado el 21 de febrero de 2020.

¹² INE, *Estudio comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012 y 2015*, INE, México, 2017, p.7.

conjunto de grupos sociales diferentes y con características específicas que como un ente homogéneo, pueda votar. En ese sentido, se debe innovar en tiempo real.

El INE ha podido abrir canales de participación que demuestran un acercamiento de calidad entre autoridad y sociedad, por lo que se han realizado esfuerzos para que la ciudadanía, en situaciones adversas o en contextos extraordinarios, tenga la seguridad de participar, tales como plantillas braille para boletas electorales y casillas especiales en hospitales. Estas medidas son un claro ejemplo de cómo el ejercicio de la democracia está vinculado con la capacidad de entendimiento que frente a la realidad desarrollan las instituciones.

La tecnología como lenguaje cotidiano

El ejercicio de la democracia es compatible con el uso de tecnologías. Más que considerarlo como una forma de innovar, demuestra la capacidad institucional de adaptarse al contexto social actual, donde la tecnología —parte de nuestra vida cotidiana— es un vehículo de eficiencia para aumentar la capacidad de gestión con menores recursos. Los procesos de participación ciudadana que debe organizar y ejecutar el INE llevan implícitos la reglamentación de las formas en las que los actores políticos deberán desplegar una estrategia de trabajo de campo para acercarse y convencer a la ciudadanía, por ejemplo, de otorgarles firmas de apoyo para registrar candidaturas independientes, afiliarse para registrar un partido político o refrendar la militancia para evitar multas o sanciones por afiliaciones indebidas, entre otras. Estas actividades se han llevado a cabo desde que el pluralismo político es el eje guía de la democracia mexicana¹³ y hasta hace pocos años todavía implicaban el uso de materiales como papel y tinta, lo cual generaba un gran dispendio de recursos.

En 2017, previendo el arduo trabajo del Instituto ante la tarea de organizar el proceso electoral más grande hasta ese momento, en donde por primera vez las y los ciudadanos podrían registrar candidaturas independientes a la Presidencia de la República y el Senado, se recurrió a herramientas tecnológicas para reglamentar la

¹³ A excepción de los apoyos para las candidaturas independientes, pues la reglamentación para la participación de esta figura en los procesos electorales se dio a partir de 2014 con las reformas político-electorales y se instrumentaron por primera vez en el PEF 2014-2015.

participación de las candidaturas por esta vía y se usó, por primera vez, una aplicación para dispositivos móviles mediante la cual las y los aspirantes debían recabar los apoyos de la ciudadanía que necesitaran para conseguir su registro. La experiencia fue exitosa, pues hizo más ágil y eficaz el proceso para los aspirantes y abonó a la transparencia del proceso, la autenticidad de los apoyos y la certidumbre del resultado de revisar más de nueve millones de apoyos.¹⁴ Así, el INE demostró una capacidad de adaptación a las circunstancias y, al mismo tiempo, permitió hacer un mejor uso de los recursos materiales y humanos tanto de los participantes como de la propia institución.

El uso de tecnologías, particularmente de aplicaciones móviles, trascendió de la figura de las candidaturas independientes reglamentando su uso para otros procesos de participación ciudadana, tales como la recolección de afiliaciones para organizaciones que buscan su registro como nuevos partidos políticos nacionales y la afiliación y refrendo de la militancia de partidos políticos nacionales con registro vigente. Asimismo, podría adaptarse para su utilización en elecciones de las dirigencias de los partidos políticos, en los procesos de consultas populares e iniciativas ciudadanas y en la instrumentación de la nueva figura de revocación de mandato.

Si bien hubo una curva de aprendizaje y cierta reticencia para usar la aplicación móvil en 2017 con las y los aspirantes a candidaturas independientes, su uso en otros procesos de participación ciudadana ya ha sido socializado y hoy, a menos de dos años, incluso es solicitado por los partidos políticos.

El reto por afrontar es el uso extensivo de las tecnologías de la información en otros procesos torales para el sistema electoral —como la emisión del voto— sin minar la confianza institucional construida en tres décadas. El proceso de diseño, socialización, implementación y evaluación en el uso de nuevos esquemas deberá incluir a autoridades, actores políticos y sociedad civil para dar pasos bien cimentados en la dirección correcta. En el horizonte inmediato este reto se traduce en el uso de la urna electrónica y el voto por Internet.

¹⁴ INE, *Cuarto informe mensual: avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el Proceso Electoral Federal 2017 – 2018*, INE, México, 2018, p.10.

Urna electrónica

Con valiosas experiencias previas en el ámbito local en Coahuila, Ciudad de México y Jalisco, así como con la realización de una prueba piloto de carácter no vinculante para el uso de un instrumento de votación electrónica en 2015,¹⁵ el INE aprobó en diciembre el uso del voto electrónico en algunas casillas de Coahuila e Hidalgo¹⁶ con el objetivo de incorporar tecnología en los procesos electorales que permita eliminar errores en el escrutinio, cómputo y captura de resultados, así como abonar a la oportunidad y la eficiencia en la obtención de resultados, bajo los principios de certeza e integridad.

La transición de la urna tradicional a la urna electrónica será un reto en términos operativos, procedimentales y culturales donde se deberá resolver la tensión entre los riesgos de su implementación frente a sus beneficios. Sobre éstos últimos, el uso generalizado de la urna electrónica se traduciría en: 1) ahorros sustanciales en la instalación de casillas e impresión de material electoral; 2) celeridad en la difusión de resultados al prescindir de conteos; y 3) reducción en errores humanos en la emisión del voto y en los cómputos. No obstante, el riesgo que supone una posible falla que ponga en jaque el desarrollo de la jornada —como sucedió recientemente en Republicana Dominicana— puede ser un elemento disuasorio suficiente para frenar su instrumentación. Por esta razón, creo que hay un reto relevante en relación con la confianza de los actores políticos y la ciudadanía en el funcionamiento y operación de este mecanismo que exige un cambio en la cultura política mexicana anclada en la sacralización de la boleta electoral como prueba de la legalidad y legitimidad del voto ciudadano.

Votación por Internet desde el extranjero

La universalidad del derecho a votar y la disponibilidad de mayores herramientas tecnológicas también hace imperativo para el Instituto poner a disposición de nuestros

¹⁵ Aprobada en sesión extraordinaria del 28 de enero de 2015, mediante Acuerdo INE/CG49/2015.

¹⁶ (INE/CG569/2019) Para la implementación de la urna electrónica en el estado de Coahuila, se consideraron diez Distritos Electorales locales, con un total de hasta 60 casillas en la entidad; mientras que, en el caso de Hidalgo, se implementará en cuatro municipios, con un total de hasta 40 casillas en la entidad sin rebasar, en ningún caso, el 10 por ciento de las casillas instaladas en el municipio correspondiente.

connacionales en el exterior alternativas para ejercer su derecho al sufragio. El voto vía Internet desde el extranjero se contempló por primera vez con la reforma político-electoral de 2014 y, desde entonces, el INE ha trabajado en la construcción del *Sistema para el Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, que constituye el conjunto de recursos tecnológicos, humanos, materiales; y procedimientos operativos, técnicos y de seguridad que hagan posible esta modalidad.

No se debe soslayar la importancia de lograr que una mayor cantidad de mexicanos y mexicanas participen con su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) y, posteriormente, con la emisión del sufragio. Se puede inferir que el proceso desde que nuestros connacionales reciben los paquetes electorales postales a que éstos hacen el envío correspondiente aún es complejo o no se ha logrado comunicar de manera efectiva la mejor manera para lograrlo. Como lo he sostenido previamente, desde el INE se pueden tomar tres medidas concretas: simplificación, modernización y atención efectiva.

En primer lugar, se deben modificar los criterios para integrar la LNERE de manera que, quienes soliciten la credencial para votar desde el extranjero (CPVE) deberían formar parte de la LNERE de manera automática una vez que “activen” la credencial. En segundo lugar, el voto vía Internet constituye una oportunidad inmejorable para simplificar el proceso y lograr una mayor participación, sin mencionar una disminución considerable en los costos operativos y logísticos para la autoridad electoral. De esta manera, en lugar de tener que ejercer su voto un mes antes de la jornada electoral, las y los electores podrían votar casi al mismo tiempo que quienes votamos en México. Aunado a ello, el voto no estaría sujeto a contar con un domicilio fijo en el extranjero.

La elección presidencial de 2018 fue una oportunidad perdida ya que habiendo identificado el problema y abierto la vía normativa para materializarlo aún se encuentra empantanado. El voto por Internet es quizá el único mecanismo que permita a los mexicanos en el exterior involucrarse activamente en la vida política nacional. En ese sentido, creo que ha faltado una correcta valoración y conceptualización del voto migrante: no se trata de poder afirmar que nominalmente hay una vía para ejercer este derecho, sino que mientras no haya una participación sustantiva estamos con una representación imperfecta de nuestra comunidad política.

Garantía de rendición de cuentas

Reelección

Otra de las novedades que trajo aparejada la reforma electoral de 2014 fue la reelección. En el caso federal, acotado a la reelección consecutiva hasta por 12 años en ambas Cámaras del Congreso (4 periodos para diputaciones y 2 para senadurías). Los integrantes de la LXIV legislatura podrán buscar la reelección en el próximo proceso electoral. Sin embargo, la única regla contemplada en la CPEUM es que la postulación debe ser por el mismo partido o alguno de los partidos de la coalición inicial. La instrumentación de esta figura ya ha evidenciado su complejidad en el ámbito local en los procesos electorales locales posteriores a la reforma.

En caso de no aprobarse una reforma electoral en las próximas semanas, corresponderá al INE establecer la forma en que se deberá normar la reelección en cuestiones tan delicadas como si los legisladores deben solicitar licencia al cargo o llevar a cabo una campaña en funciones, si se debe acotar el principio (mayoría-representación proporcional) por el que fueron electos para postularse nuevamente, así como las reglas de fiscalización *ad hoc*. Esta determinación lleva implícita una interpretación sobre la naturaleza misma de la reelección, por lo que requerirá de una discusión profunda y argumentada del Consejo General para maximizar los derechos de participación política de todos los actores en un contexto de equidad.

Revocación de mandato

Como resultado del decreto de reforma de la CPEUM en materia de consulta popular y revocación de mandato, el pasado mes de diciembre de 2019 el INE adquirió la atribución de convocar al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, a petición de la ciudadanía que represente un número equivalente a al menos el 3% de la lista nominal de electores en al menos 17 entidades federativas y que representen al menos el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Cabe señalar que el decreto aprobado sólo contempla un mes para recabar potencialmente millones de firmas sin la utilización de ningún tipo de financiamiento público. Asimismo, se ha establecido su realización el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria, lo que supone tiempos sumamente reducidos para la

organización, instrumentación y vigilancia de todo el proceso. La autoridad electoral enfrentará retos importantes en términos logísticos y de costos, debido a que el decreto señala claramente que la fecha en que las y los electores manifiesten su preferencia no puede coincidir con las jornadas electorales.

Al tratarse de una figura inédita en sistema electoral mexicano, su instrumentación es *tabula rasa*. Si bien el INE cuenta con experiencia institucional en procesos complejos como las candidaturas independientes, en este caso habrá muchos más aspectos que analizar y regular. De entrada, la forma en la que se difundirá este ejercicio, si se dispondrá de tiempos del Estado para ello, si se trata de tiempo ordinario o es un proceso electoral, quiénes pueden realizar campañas, como podrán participar funcionarios públicos, partidos políticos y otros interesados, cómo deben ser las reglas de fiscalización y un largo etcétera. Discutir y aprobar este marco normativo de manera colegiada será, sin duda, uno de los mayores retos de la próxima integración del Consejo General.

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LAS FUNCIONES ELECTORALES

Desde la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se ha contribuido a la modernización administrativa de la autoridad electoral mediante dos casos exitosos de cambio organizacional mediante la adopción de tecnologías de la información. Se trata sistemas que optimizan recursos en el cumplimiento de mandatos específicos en la norma, mismos que se describen a continuación.

Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado en Radio y Televisión (SIATE)

La reforma al modelo de comunicación política en 2007 convirtió al entonces IFE en la autoridad única encargada de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral. Para instrumentar este nuevo modelo, el IFE debió implementar un mecanismo para la distribución de estos tiempos entre los actores políticos y las autoridades electorales; la coordinación efectiva con los concesionarios de radio y televisión en el envío y recepción de los materiales; y la transmisión de éstos conforme a la pauta aprobada. Este esquema supuso una logística que involucró a más de 400

funcionarios en el país para entregar a los más de 2 mil concesionarios de radio y televisión, así como más de 16 mil discos compactos que contenían los materiales de los partidos políticos y las autoridades electorales, con un costo anual del orden de los 10 millones de pesos.

Ante la necesidad de mejorar los procedimientos para hacerlos más sencillos y eficientes, se exploraron nuevos mecanismos para que los partidos políticos pudieran elaborar sus estrategias de transmisión de promocionales y los concesionarios pudieran recibirlos y transmitirlos conforme a la pauta ordenada por la autoridad. Con el convencimiento de que la adopción exitosa de un nuevo proceso implicaba la colaboración y participación de sus principales usuarios, se inició un acercamiento con todos los actores para entender y atender sus principales inquietudes y propuestas. A partir de ello, se elaboró un plan, se construyó una coalición interna para asegurar el apoyo de tomadores de decisión al interior de la institución y se establecieron las siguientes prioridades: que se creara una plataforma electrónica amigable y sencilla; que no requiriera una inversión en infraestructura para los usuarios (más allá de Internet); que contara con mecanismos de seguridad para todos los envíos; que redujera los tiempos y costos; y que su instrumentación fuera gradual, para una transición ordenada.

Los resultados son contundentes: se logró el tránsito hacia un esquema más eficiente y eficaz que brinda mayor certeza a los actores, optimizando costos y eliminando un sinnúmero de trámites en papel y de horas-persona.

Sistema de Verificación de los Padrones de Afiliados de Partidos Políticos

Los partidos políticos tienen la obligación de contar al menos con el equivalente al 0.26% del padrón electoral para la conservación de su registro. Para poder realizar la verificación, se creó el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, una herramienta que permite a los partidos políticos capturar los datos de su militancia permanentemente y al Instituto cumplir con la verificación del número mínimo de afiliaciones y brindar certeza respecto del estado registral que guarda cada afiliación. Gracias a esta plataforma, fue posible que durante 2019 los partidos depuraran sus padrones, un ejercicio nunca antes realizado. De esta manera, y utilizando tecnologías

de la información para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, se garantizan los derechos de libre asociación de las y los ciudadanos.

CONSIDERACIONES FINALES

Tras la profesionalización de la función electoral y la creación de un sistema nacional de elecciones capaz de organizar comicios de manera eficaz, el mayor reto institucional a enfrentar en los próximos años recaerá en la capacidad de garantizar procesos de participación ciudadana que logren convocar a mayores sectores de la población.

Como he sostenido a lo largo del ensayo, una institución moderna y eficaz para garantizar derechos político-electorales, en un contexto de alta exigencia, requiere transversalizar una perspectiva de inclusión en la función electoral, es decir, asegurar la implementación de mecanismos dirigidos a ampliar espacios para la acción política. Asimismo, se debe priorizar la adaptabilidad del Instituto en la instrumentación de estos procesos, aprovechando las ventajas que brindan las tecnologías de la información.

Para ello, he identificado dos ámbitos de innovación en los que el Instituto debe abocarse: por un lado, se encuentran las actividades relacionadas con la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales. El INE trabaja hacia la implementación de importantes cambios en los métodos para el ejercicio del sufragio como la urna electrónica y el voto por Internet en el exterior. Asimismo, ha innovado en la manera en la que la ciudadanía participa para decidir quiénes pueden llegar a la boleta por la vía independiente, brindando su apoyo mediante el uso de una aplicación digital. Por el otro lado, quien aspira a ser votado fuera de las estructuras partidistas, cuenta con una alternativa más eficiente registrar su candidatura. Estos cambios están enfocados en facilitar y extender el alcance de la participación aprovechando las tecnologías.

El segundo ámbito es el relacionado a los cambios organizacionales basados en la adopción de sistemas que optimizan recursos en el cumplimiento de mandatos específicos que tienen que ver con las atribuciones adquiridas como resultado de las reformas recientes. La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral y la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos constituyeron retos particulares que han podido ser enfrentados de manera

eficiente, garantizando en todo momento el ejercicio efectivo de derechos y el apego indiscriminado a la ley.

De cara a los siguientes procesos electorales, el INE, como institución rectora del Sistema Nacional de Elecciones llamada a actuar conforme a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad, deberá materializar el ideal democrático de la igualdad en la representación de la pluralidad política y social de nuestro país. Se debe evitar, principalmente, la generación de un estado de autocomplacencia.

Para cumplir este objetivo, el INE puede hacer uso de su facultad de atracción para adoptar criterios enfocados en lograr la paridad de género y mayor representación de los grupos indígenas en los ámbitos local y municipal. En este mismo sentido, el Instituto debe evaluar de una manera integral las condiciones por las cuales otros grupos de baja participación, como por ejemplo la comunidad migrante, y proponer líneas de acción que atiendan directamente estas condiciones, incorporando además estrategias de información sobre sus derechos y la relevancia de ejercerlos. Es indispensable que se sigan realizando ejercicios de levantamiento de información, entre ésta y otros grupos, como el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*.

En seguimiento a la tendencia de la adopción de tecnologías de la información, , el INE deberá seguir contemplando estas soluciones y perfeccionándolas a partir de las lecciones aprendidas en cada uno de estos ejercicios. Una oportunidad importante para ello, será para la instrumentación para la figura de revocación de mandato recientemente aprobada por el constituyente permanente.

Finalmente, es evidente que el INE cuenta con un cúmulo de experiencias y herramientas que le han valido el reconocimiento nacional e internacional como una institución eficiente y capaz de organizar procesos electorales íntegros y transparentes. Sin embargo, la institución debe continuar adaptándose a contextos dinámicos para responder a las exigencias que plantean una sociedad heterogénea cada vez más crítica e informada. El reto es en suma, afrontar los retos con un doble rasero de conocimiento de las fortalezas y oportunidades institucionales, por una parte, y del impulso a una transformación institucional que sea responsable, progresiva y certera, por la otra.

Bibliografía

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe anual de actividades: III. Grupos en situación de vulnerabilidad y otros temas”, CNDH, 2019, en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>, consultado el 21 de febrero de 2020.
- IPU, “Mujeres en política 2019”, en: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>, consultado el 27 de agosto de 2019
- INE, *Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones antes los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017 – 2018*, INE, 2017.
- _____, cómputos distritales 2018, en www.computos2018.ine.mx, consultado el 21 de febrero de 2020.
- _____, *Cuarto informe mensual: obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el PEF 2017–2018*, INE, México, 2018.
- _____, *Estudio comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012 y 2015*, INE, México, 2017.
- _____, Histórico: voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico, consultado el 21 de febrero de 2020.
- _____, “Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE”, enero de 2019, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/biblioteca>. Ruiz Guerra, Ana Joaquina, Bustos Martínez, Aída y Flores Torres, Ana Laura, *Análisis de las trayectorias de las mujeres en los partidos políticos: Obstáculos y prospectiva para su desarrollo*, México, INE, 2019.
- Sommano Ventura, María Fernanda “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1, 2005.