

El INE en retrospectiva, y en la perspectiva del 2021-2024

Por: Jorge Alcocer Villanueva

(Aspirante a consejero electoral del Consejo General, INE)

26 de febrero de 2020

El INE en retrospectiva, y en la perspectiva del 2021-2024

Por: Jorge Alcocer Villanueva

(Aspirante a consejero electoral del Consejo General, INE)

En una analogía, podemos afirmar que el Instituto Nacional Electoral (INE) padece de la misma enfermedad que, como pandemia, afecta a millones de mexicanos de todas las edades: la obesidad.

La analogía es plausible a partir de algunas consideraciones elementales, que dan cuenta del grave problema que generó la reforma electoral de 2014, en cuyo núcleo estuvo la conversión del Instituto Federal Electoral (IFE) en INE y la transformación de las autoridades electorales administrativas de ámbito local (antes “institutos locales”, hoy “organismos públicos locales electorales”, **OPLES**) en entes minusvaluados, subordinados a las decisiones centralizadas que adoptan los consejeros electorales y los funcionarios ejecutivos del INE desde la Ciudad de México.

Quien relea las consideraciones de los autores de la reforma de 2014 podrá constatar que una de las razones aducidas para la transformación del IFE en INE, y la centralización de la autoridad electoral en éste último, fue la promesa de la reducción del gasto que, supuestamente, produciría la concentración de facultades normativas y operativas en la autoridad electoral federal.

De igual manera, para justificar la centralización se adujo en aquel momento (2014) que con la creación del INE sería posible homologar la calidad de los procesos electorales locales a la observada en los procesos federales, para con ello elevar los estándares de calidad del sistema electoral en su conjunto.

Un tercer elemento en estas consideraciones es que la reforma de 2014 postuló la conveniencia de aumentar el número de entidades federativas con procesos comiciales concurrentes con los federales, a fin de alcanzar, valga la expresión,

“economías de escala” que produjeran una reducción de costos y un aumento en la eficiencia de las instituciones que componen el sistema electoral mexicano, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

Un cuarto elemento a considerar es que la reforma de 2014 provocó un incremento desmesurado en el uso de tiempo en televisión (TV) y radio destinado a los partidos políticos con motivo de los procesos locales, generando un efecto negativo, al que habré de referirme más adelante. Ahora solamente avanzo el señalamiento del potencial problema que provocará la inédita concurrencia de elecciones locales con elecciones federales, como ocurrirá en 2021 y en 2024.

Volviendo a la analogía médica planteada al inicio, debo señalar que la obesidad que padece el INE no tiene como única causa la reforma de 2014, sino que es un padecimiento heredado de su antecesor, el IFE, que a lo largo de sus más de dos décadas de existencia (1990-2014) fue generando algunos de los elementos nocivos que su sucesor (INE) recibió de manera casi inevitable.

La otra causa se encuentra en las inercias burocráticas que -casi como ley de hierro- se generan en múltiples instituciones públicas, una de cuyas expresiones más usuales es la inveterada tendencia de los cuerpos burocráticos a reproducirse sin control y ampliar los recursos que exigen para alimentar su funcionamiento y expansión; en ese aspecto, la obesidad del INE obedece no tanto a las normas legales que el Congreso de la Unión aprobó en sucesivas reformas, sino a la conducta de varias generaciones de consejeros electorales del Consejo General (IFE-INE) que se amoldaron a esas rutinas burocráticas y expandieron sus ritos y costumbres.

Paso ahora a referirme, de manera más detallada, a cada uno de los elementos antes señalados, para finalmente concluir con una reflexión sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, en la perspectiva de los procesos electorales de 2021 a 2024.

En el análisis del comportamiento del gasto electoral, en los años transcurridos desde el surgimiento del IFE hasta 2020, es necesario separar con claridad sus dos componentes: el destinado al financiamiento de las autoridades electorales y el que por norma constitucional corresponde a los partidos políticos para su financiamiento público. (Ver Anexo I)

Respecto de los recursos públicos destinados al financiamiento de partidos, son varios los momentos y hechos que explican su crecimiento exponencial. El primer jalón se produce con la reforma de 1996, que instituyó el financiamiento público como fuente primordial –casi única- para nutrir a los partidos políticos. La reforma ocurrida una década más tarde realizó un ajuste importante en el financiamiento de campañas, al reducir significativamente el porcentaje de cálculo, pero aunque modificó las bases para determinar el financiamiento ordinario, dejó intocado el monto total a repartir entre los partidos. El tercer hito en este terreno se produjo en la reforma de 2014 cuando los partidos decidieron, con el visto bueno del gobierno, duplicar los recursos públicos ordinarios que reciben mediante la artimaña de reproducir el financiamiento federal en el ámbito local.

En lo que hace al gasto de las autoridades electorales administrativas –de las jurisdiccionales vale la pena ocuparse, pero ese no es este el momento ni el espacio para hacerlo- su crecimiento está relacionado, de manera directa, con la expansión de las atribuciones y tareas del IFE-INE.

Al respecto, después de la primera elección federal organizada por el IFE (1991) podemos distinguir una primera ola expansiva de gasto que se explica, de 1991 a 1996 por dos factores: uno fue el equipamiento material y humano del IFE, que debía contar con instalaciones y personal permanentes en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales, y el otro fue la decisión de convertir a la credencial para votar no solo en el instrumento para identificar al votante, sino en un instrumento de identificación ante terceros, lo que ocurrió a partir del

convenio que el IFE celebró con la Asociación de Banqueros de México en el año 1992.

Fue la inversión y los gastos ordinarios realizados para la creación, equipamiento y sostenimiento de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lo que explica la parte mayor del gasto anual del IFE-INE. De ahí la importancia –lo dejo solamente apuntado- de resolver y despejar el camino que habrá de tomar la política de identidad del Estado mexicano en el futuro inmediato.

Un segundo momento de expansión del gasto propio del IFE se produjo a partir de 1996, tanto por el otorgamiento de la autonomía de rango constitucional, como por algunas de las nuevas atribuciones que le fueron conferidas a esa institución. De entre éstas últimas cabe destacar las de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que requirió de la creación de un área especializada en auditoría a los institutos políticos, que nunca antes se había hecho. A partir de 1996 la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se convirtió en una actividad permanente que requiere anualmente cuantiosos fondos presupuestales, humanos y materiales, siendo también fuente de tensión permanente entre los consejeros electorales del Consejo General y los partidos políticos, pero ese es otro asunto que deberá ser tratado en otra oportunidad.

Como herencia de la reforma de 1994, la de 1996 convierte en norma y hace obligatoria la puesta en práctica de medidas de verificación y control, producto de lo que el Doctor Jorge Carpizo (presidente del IFE en 1994) llamó “la feria de las desconfianzas”. En el IFE autónomo esas medidas fueron institucionalizadas, sin importar si se justificaba su repetición, pero además fueron copiadas para procesos locales, lo que además de expandir el gasto petrificó la desconfianza, que desde entonces sacude periódicamente al sistema electoral mexicano.

Diez años más tarde, la reforma de 2007-2008 expandió las facultades del IFE al implantar el nuevo modelo de acceso a TV y radio de partidos políticos y autoridades electorales. La errónea lectura que de esa reforma hicieron los consejeros del IFE de aquel entonces, aunada a la conducta que las dos

empresas privadas de TV asumieron en la primera etapa de esa inédita normatividad constitucional, provocaron en el IFE una sobrerreacción que se tradujo en la creación de un enorme aparato -material y humano- de verificación de las transmisiones de mensajes en los medios de difusión electrónicos (**SIATE**). El gasto que anualmente debe destinarse al sostenimiento de equipos y programas, instalaciones y personal para ese propósito explica tanto la expansión como la rigidez de los presupuestos del IFE-INE.

En un ensayo publicado a inicios de 2018, propuse “desmontar la pirámide” para alcanzar dos objetivos: reestructurar las atribuciones y facultades del INE para regresarlo a lo que debe ser –autoridad electoral administrativa-, y reducir de manera significativa el gasto electoral, incluyendo el financiamiento de partidos políticos. (Ver, “**La próxima reforma electoral**”, en *México 2018, la responsabilidad del porvenir*, T.II. Colmex/UNAM/IDIC, México, 2018; un resumen del texto fue publicado en la revista Voz y Voto, No. 311, enero 2019).

Remito a los interesados al texto del ensayo antes citado (del que acompaño copia), por lo que ahora me limito a delinear los pasos que considero necesario emprender, a la mayor brevedad, para avanzar en el propósito enunciado: *desmontar la pirámide*.

De singular importancia será avanzar en la normalización y fortalecimiento del derecho a la identidad de todas las personas que residen en México, y de los mexicanos y mexicanas que residen en el extranjero. El INE no es, ni puede ser, autoridad en materia de identidad.

Es llegado el tiempo de hacer realidad lo que se plasmó desde abril de 1990 en el artículo 36 de nuestra Constitución: la existencia del Registro Nacional de Ciudadanos y la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana, para inmediatamente avanzar en la garantía de cumplimiento del derecho a la identidad de los menores de 18 años y de los extranjeros residentes en forma permanente en nuestro territorio.

El planteamiento que la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, realizó a los consejeros del INE, en enero del presente año, resuelve satisfactoriamente la convivencia entre la actual credencial para votar y la futura Cédula de Identidad Biométrica.

El sistema de monitoreo de señales y mensajes de TV y radio puede ser optimizado de inmediato para convertirse en el sistema que dé servicio a todos los entes públicos usuarios de tiempo de Estado en esos dos medios de comunicación. El INE podría recibir una contraprestación por ese servicio, a fin de reducir la carga presupuestal. En el mediano plazo –para el segundo semestre de 2021- habrá que analizar y resolver la conveniencia de que ese sistema se transfiera a un ente público, como el IFETEL, o bien crear un organismo especializado responsable de la administración integral de los tiempos de Estado en TV y radio. En todo caso, la solución que se adopte debe quedar aprobada y en funcionamiento al menos un año antes del inicio del proceso electoral federal de 2024.

La producción de materiales electorales, como boletas, actas, urnas, mamparas y demás material necesario en todo proceso comicial, debería ser elaborado por un ente público, que puede ser la actual empresa Talleres Gráficos, o bien un nuevo organismo (“Talleres Electorales”) a fin de homologar calidades y condiciones de contratación y precio.

Considero prudente retomar una discusión que quedó trunca desde 1996; me refiero al modelo de fiscalización de partidos políticos, que supone para el INE (y antes para el IFE) contar con un aparato técnico y administrativo de dimensiones considerables, con el consecuente gasto que ello implica.

En una perspectiva integral del costo que para los contribuyentes significa el sistema de partidos, deberíamos considerar el gasto en su fiscalización como parte de ese costo, y desde luego buscar tanto su mayor eficacia como su reducción. El IFE salvó cara con dos casos emblemáticos (“*Pemex gate*” y “*Amigos de Fox*”), pero una revisión rigurosa de la experiencia y resultados de la

fiscalización a partidos políticos, de 1996 a la fecha, creo que mostrará grandes vacíos, costosas omisiones y hasta hechos que llaman a sospecha tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

Por esos motivos, y otros que por espacio es imposible consignar aquí, creo pertinente retomar el debate sobre un cambio de fondo en el modelo de fiscalización, a fin de que sea la Auditoría Superior de la Federación la entidad que asuma la tarea de fiscalización integral de los partidos políticos nacionales.

Para recibir y contar el voto ciudadano nuestro sistema electoral sigue anclado en los instrumentos y procedimientos creados en el Siglo XIX –o antes-: boletas de papel que son depositadas en urnas para que luego sean escrutadas y contadas por ciudadanos, agrupados en casillas electorales que se instalan a lo largo y ancho del territorio nacional en cada jornada comicial.

En México hemos desarrollado con el paso de las reformas electorales una abigarrada normatividad para supuestamente garantizar que las boletas son infalsificables, que las urnas son transparentes y que los votos cuentan y se cuentan. Y la desconfianza persiste.

En ese punto, el México del Siglo XXI sigue anclado en el XIX.

De ahora a la elección de 2024 faltan 51 meses. Analicemos con objetividad, con la participación de los mejores especialistas, si en ese lapso es factible transitar del modelo de casilla Siglo XIX a un Modelo Siglo XXI, para que la Urna Electrónica sea el instrumento que haga posible el salto tecnológico y un medio para aumentar confianza y disminuir costos.

Sé que la experiencia reciente en República Dominicana aconseja ser cautos. Yo digo que seamos cautos con mercantilizar ese cambio, no dejando a expensas de empresas privadas la proveeduría de las maquinas y los programas informáticos para su operación. Las experiencias de los institutos electorales de Jalisco, Coahuila y DF son alentadoras, en tanto que a nivel internacional países como Brasil e India pueden aportarnos buenas soluciones y mejores prácticas.

Las medidas antes apuntadas, instrumentadas con un sólido soporte normativo, con una visión que deje atrás el patrimonialismo burocrático, y con orden y racionalidad, pueden generar, en el corto y mediano plazos, una mayor eficiencia de las autoridades electorales, una reducción de gasto electoral y una recuperación y expansión de la confianza ciudadana en sus autoridades electorales. Creo que los tres propósitos pueden ser compartidos por sociedad y partidos políticos.

La perspectiva inmediata

(Fortalezas y debilidades del INE, de cara a las elecciones de 2021)

Es conocido que las elecciones de 2021 -que darán inicio, en el ámbito federal, la primera semana de septiembre de este año- serán las más grandes de nuestra historia, en términos del número de cargos a elegir. 300 diputados federales en igual número de distritos y 200 lugares plurinominales por asignar a la siguiente legislatura de la Cámara de Diputados; catorce elecciones de gobernador (que podrían ser 15, de corregirse por la Corte la inconstitucional reforma realizada en Baja California, conocida como “Ley Bonilla”); 1,045 diputados para legislaturas locales de 30 estados; 2,236 presidentes municipales y un número gigantesco de síndicos y regidores en esos municipios de 29 estados; más la elecciones de alcaldes y concejales de las alcaldías de la CDMX y los diputados al Congreso local de la misma Ciudad Capital. En suma, la elección más grande en la historia de México. También la más compleja.

La complejidad tiene como explicación principal los retos y desafíos para el INE y los 32 institutos electorales locales. Es la concurrencia y la combinación de procesos electorales que supone esa situación.

Veamos el panorama que tendremos en 2021, aunque sea de manera breve.

En las 32 entidades federativas (en 300 distritos electorales federales) habrá elección para diputados federales. Al menos siete partidos políticos nacionales postularán fórmulas de candidatos o realizarán alianzas, parciales o totales, con motivos de esa elección. Digo “al menos”, porque será hasta el mes de junio del presente año cuando el Consejo General del INE resuelva el registro de nuevos partidos políticos nacionales, y en agosto cuando adquiera fuerza legal esa decisión.

Según la información del propio INE (*Comunicado de Prensa No 42*, del 21 de febrero de 2020), “preliminarmente 6 organizaciones han cumplido con las asambleas y afiliaciones para convertirse en partidos políticos”. De confirmarse ese anticipo, serán 13 los partidos políticos que tendrán derecho a postular candidatos, pero solo los 7 de registro previo podrán celebrar convenios de coalición, federal o local, ya que la ley impide a los partidos de nuevo registro establecer ese tipo de alianzas en su primera participación en elecciones.

Trece partidos políticos nacionales con registro sería el número más alto en una elección federal en toda la historia electoral de México. Y aunque reitero que los nuevos partidos, sin importar su número, no pueden realizar alianzas con otros, las que realicen los siete que tienen ese derecho, en el ámbito federal y en las 32 entidades federativas, supondrá un reto mayúsculo para las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Las experiencias de 2015 y 2018 muestran que la multiplicidad de combinaciones de voto que abre una laxa interpretación de la normatividad en materia de coaliciones y candidaturas comunes, en particular en el ámbito local, provocó serios problemas para que las autoridades electorales regularan y vigilaran, con eficacia y oportunidad, esas alianzas, pero lo más importante es que provocaron una grave confusión al momento del escrutinio y cómputo de los votos por los funcionarios de casilla, que lejos están de ser expertos en coaliciones y alianzas electorales.

Es deseable que, sin afectar el derecho de los partidos a realizar alianzas, el Consejo General del INE emita oportunamente lineamientos de observancia obligatoria a nivel federal y local, protegiendo en todo caso el derecho del ciudadano a emitir su voto con la información clara y precisa de sus efectos, y protegiendo también la actuación de los ciudadanos que conforman las mesas directivas de casilla.

En ese mismo tenor, es deseable que el Consejo General del INE analice y resuelva con oportunidad si las reglas aprobadas en los convenios de coalición para diputados federales en 2018 serán aplicadas en 2021.

Las polémicas en relación al efecto que el convenio entre Morena, PT y PES produjo en la integración de los grupos parlamentarios de la actual legislatura de la Cámara de Diputados, después de concluido el proceso electoral, pasan por alto un hecho fundamental: el Consejo General del INE aprobó ese convenio. De tal forma que las críticas por sus efectos, proviniendo de consejeros electorales, deberían empezar por la autocrítica.

La heterogeneidad de normas y reglas para alianzas electorales de ámbito local son fuente de incertidumbre para los ciudadanos y camino abierto para fraudes a la ley y muchos abusos de partidos y candidatos. No es demasiado pedir al Consejo General del INE que en esta materia, como en otras de similar importancia, emita lineamientos que velen por la soberanía del voto popular, es decir por el interés de los electores, no de los partidos.

De 2015 a 2019 el Consejo General del INE ha usado, y abusado, de sus facultades especiales de atracción, llegando al extremo de asumir plenamente, por decisión propia o por mandato del TEPJF, la organización completa de algunos procesos electorales, como en Nayarit y Puebla. Mi convicción, por respeto a la definición constitucional que nos hace ciudadanos de una República Federal, y por la experiencia ya conocida, es que el INE no debe entrometerse más allá de lo estrictamente necesario en la organización y desarrollo de los procesos electorales locales.

El INE puede y debe ceñirse a las facultades que en el ámbito local le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), apagando los afanes de protagonismo de algunos, o de avasallamiento de los institutos electorales locales que otros propalan sin descanso.

En un evento realizado a principios del mes de febrero del año en curso por el Instituto Electoral de la CDMX, el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova, manifestó su deseo y compromiso de que el INE ejerza una facultad hasta ahora no utilizada, que es la delegación de facultades hacia los institutos locales.

Sugiero que cuanto antes, en el Consejo General del INE, se abra el análisis y discusión de cuáles son las facultades que el INE puede delegar en los 32 institutos locales para los procesos electorales de 2021. De mi parte, sugiero explorar al menos tres asuntos en los que esa delegación podría tener buenos resultados, en una perspectiva de retorno al federalismo electoral.

-La selección y capacitación de los funcionarios de casilla que realizarán el escrutinio y cómputo de elecciones locales; en particular en los 14 (o 15) estados en los que además de la elección de diputados federales habrá elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

-La fiscalización del gasto de campaña de los candidatos a diputados locales y presidentes municipales en todos los estados y en la CDMX.

-La logística para el traslado de paquetes electorales de todos los procesos locales en las entidades federativas.

En esa misma dirección, me pronuncio por una política general de no intromisión del INE en los asuntos que, por normas constitucionales o legales, competen a los institutos locales, lo que empieza por una relación de respeto y colaboración con los consejeros electorales de los 32 institutos.

Esa política general de respeto debe acompañarse de una disposición a ejercer facultades y competencias de investigación y sanción cuando se acrediten conductas de consejeros electorales, del INE o de institutos locales, que violan los principios rectores de la función electoral y/o las normas constitucionales o legales. Hacer valer el principio de máxima transparencia, empezando por el propio INE, es la primera medida que debe adoptarse en este sentido y con el claro y firme propósito de recuperar la confianza ciudadana en las mujeres y hombres en que está depositada la autoridad electoral.

Son múltiples los ámbitos del quehacer del INE en los que es factible mejorar la coordinación y cooperación con los institutos locales; es por ello que sugiero estudiar y evaluar la factibilidad de constituir dentro del INE una oficina multidisciplinaria para el conocimiento y la atención específica de los temas de ámbito local, en especial los de naturaleza estrictamente relacionada con las elecciones de 2021. No propongo una nueva Dirección Ejecutiva, no al menos en el corto plazo, ya que una medida de tal naturaleza debe tener soporte en la LGIPE.

Sigo compartiendo la opinión y visión de la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, quien al participar en el inicio de los foros sobre reforma electoral, en septiembre del año pasado, afirmó que la próxima reforma electoral debe ser resultado de una amplia y plural deliberación que acerque posiciones hoy divergentes y facilite la construcción de consensos, en la perspectiva de las elecciones del año 2024.

En pocas palabras, comparto la opinión de quienes sostienen que para 2021 lo posible -y lo deseable- es mantener las normas constitucionales y legales que la reforma de 2014 produjo, sin que ello implique retirar nuestras críticas a esa reforma o declinar de las propuestas para la corrección o eliminación de sus aspectos más negativos.

La próxima reforma electoral debe ser la oportunidad para desmontar la pirámide edificada en más de cuatro décadas y así regresar a lo básico, a elecciones libres

y justas, organizadas por autoridades electorales respetadas y respetables que ganan y mantienen la confianza ciudadana en los procesos comiciales y en sus resultados.

Construir ciudadanía.

Las reformas electorales que a mi generación correspondió impulsar y realizar iniciaron por levantar la prohibición a la existencia legal de partidos políticos, como el PCM o el PDM, abrir el espacio para la creación y participación de nuevos partidos, como el PST, PRT, PMT, y con ello dar los primeros pasos al pluralismo que en la sociedad mexicana se venía forjando desde lustros atrás.

La apertura a la pluralidad derivó en la creación de nuevas condiciones para la competencia electoral, hasta 1990 completamente desigual e inequitativa. Fue la reforma de 1996 la que hizo posible el salto a la nueva situación, que maduró a una velocidad inesperada, tanta que un año más tarde el hasta entonces invencible partido hegemónico (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y tres años más tarde la Presidencia de México y también la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores.

Las alternancias han sido, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, una realidad en elecciones locales y federales. Tres alternancias en el Poder Ejecutivo de la Unión y una cantidad significativa en los ejecutivos estatales –a grado tal que hoy en día solamente en cinco estados no se han producido alternancias en el cargo de gobernador. (México, Coahuila, Campeche, Colima e Hidalgo). En el ámbito municipal las alternancias son realidades en acto cada año, como lo es la cambiante configuración, antes se le llamaba “correlación de fuerzas”, en las legislaturas estatales y de la CDMX.

Pluralidad, competencia y alternancia son los tres rasgos característicos del sistema electoral mexicano al iniciar la segunda década del Siglo XXI.

Y al mismo tiempo, la crisis más profunda que haya conocido el sistema de partidos, desde la reforma axial de 1977, ensombrece las perspectivas de nuestra

democracia, hasta hacer plausible la pregunta sobre su posible retroceso, o incluso muerte.

Son múltiples los foros en los que se habla de que México tiene una “democracia de baja calidad”; en otros ámbitos se da cuenta de la desilusión por los resultados de la construcción y transformaciones democráticas de las cuatro décadas anteriores. Incluso, hay quienes afirman, desde el partido gobernante y algunos ámbitos académicos, que en México no hubo transición a la democracia, sino una especie de gran engaño colectivo. No falta quien afirme, sin más pruebas que su dicho, que en materia democrática, el cambio inicio el primer domingo de julio de 2018. Se trata de visiones que desconocen el esfuerzo democrático varias generaciones de ciudadanos a lo largo de varias décadas, y de quienes los antecedieron en las luchas campesinas, sindicales y populares a lo largo del Siglo XX. Para mejorar nuestra democracia, una primera recomendación es conocer su historia.

La transición mexicana a la democracia es una realidad innegable que, sostengo, tiene como punto de llegada la alternancia en el poder llevada a cabo mediante el voto popular en las elecciones presidenciales de julio de 2000, hace casi 20 años. En el periodo posterior, ocurrieron otras dos alternancias presidenciales y un número ya considerable en elecciones para gobernador y cientos en elecciones municipales y de legisladores, federales y locales.

Se hizo realidad una de las premisas de la democracia, que es la certidumbre en las instituciones y reglas y la incertidumbre en el resultado de los procesos electorales. También se hizo realidad la regla de que en democracia quien gana no gana todo, ni para siempre. Y que el perdedor de ayer, puede ser el triunfador de mañana. La alternancia no es una norma legal, es una posibilidad presente en el juego democrático.

Sabemos que la democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. Y también sabemos que no es suficiente con tener elecciones libres y justas para que la democracia reciba el aprecio y valoración positiva de la sociedad en su

conjunto. La confianza en las elecciones tarda años en edificarse, pero una mala decisión de las autoridades electorales, un resultado muy cerrado, cuando no es reconocido por el principal perdedor, puede dar paso a la desconfianza y derruir lo antes avanzado.

La democracia mexicana es de baja calidad porque las instituciones electorales no han elevado la calidad de la ciudadanía. Habiendo alcanzado niveles de excelencia en la organización y desarrollo de los procesos electorales, en especial de la jornada comicial, tanto el IFE como el INE y los institutos locales tienen un gran déficit en lo que hace a la educación cívica, la difusión y aceptación de los valores democráticos y el apego a la democracia en sí misma.

Es verdad que el INE (antes el IFE) no es culpable por la ausencia de cultura cívica y valoración social de la democracia. Pero no es inocente. Un tema ilustra de manera más que contundente ese fracaso de las instituciones electorales. Me refiero a la cobertura casi total del padrón electoral y de la emisión de credenciales para votar, y la motivación casi única para obtener esta última. Cuando desde hace lustros los consejeros electorales reconocen que las nuevas generaciones de ciudadanos obtienen su credencial para votar, para “entrar a los antros”, en ese reconocimiento se resume el fracaso de la formación cívica y la difusión de la cultura y valores democráticos.

Esa carencia explica también otros fenómenos que no corresponde analizar en este espacio. Sin embargo, dejo consignada mi hipótesis de que entre los factores que explican la escalada de violencia, y sus más brutales expresiones, que padecemos en México, uno es la ausencia de cultura cívica, el desprecio por la ley y la apología de la corrupción como fuente de privilegios y beneficios personales.

En una perspectiva de largo alcance, tanto temporal como social, es urgente que las instituciones electorales de México, con el INE como institución insignia, hagan una revisión de fondo de sus fortalezas y debilidades en materia de educación cívica, para a partir de ese diagnóstico, en conjunto con las autoridades educativas, plantear los programas, acciones y metas que sea posible realizar y

alcanzar para que nuestra democracia eleve su calidad a partir de contar con una ciudadanía que conoce y valora la democracia, sus normas, instituciones y prácticas, no solo las electorales, sino las que dan sentido y rumbo a la República.

A manera de conclusión (preliminar).

La renovación escalonada de los consejeros y consejeras del Consejo General del INE ha sido una fórmula positiva para la buena marcha de la principal autoridad electoral de México. Permite continuidad y renovación. Asegura que quienes llegan no tengan que empezar de cero y que quienes continúan en sus cargos (de consejeros y consejeras) refresquen sus visiones con nuevas ideas y nuevos proyectos.

La renovación y la continuidad deben ser producto de un ejercicio de diálogo entre los nuevos consejeros y consejeras y quienes continuarán en sus cargos hasta concluir el mandato que les otorgó la Cámara de Diputados. Por ello no resultan útiles medidas que pretendan bloquear la renovación, ni tampoco propuestas que atenten contra la continuidad de lo que funciona y de quienes funcionan con eficiencia probada a lo largo de los años.

En ese ejercicio de diálogo, es necesario incorporar de manera plena y sin reservas las opiniones, visiones y propuestas de los representantes de los partidos políticos y de los consejeros representantes del Poder Legislativo.

La reforma de 1994 suprimió el derecho de voto de los partidos políticos en el Consejo General, y en los demás consejos de dirección local y distrital del IFE, pero no los privó del derecho a estar representados y hacer oír su voz en el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral federal. Se ha olvidado, por el paso del tiempo o por interés, que aquél fue un pacto de Estado: los partidos políticos renunciaron a su potestad de voto en el IFE, pero recibieron el derecho a ser quienes designaran, a través de sus diputados en el Congreso de la Unión, a los consejeros del Consejo General.

Los partidos políticos no son usuarios ni clientes del INE; son parte integrante del mismo, No votan, pero tienen derecho a formar parte de las deliberaciones y a participar en el debate dentro de cada instancia, antes de que un asunto sea elevado a la consideración y votación del Consejo General.

Observo una tan prolongada como lamentable distancia entre los consejeros electorales y los representantes de partidos políticos. Los vasos comunicantes entre ambos hace tiempo que están deteriorados o desaparecieron. La ceguera de taller, o la soberbia, han imperado en ese trato, que es cotidiano.

Restaurar la participación de los representantes de los partidos políticos en la vida cotidiana del INE es absolutamente necesario para imaginar el futuro inmediato de esa institución del Estado mexicano, y para el futuro mismo del sistema de partidos políticos de México. A esa tarea deberán dedicar tiempo y esfuerzo los futuros consejeros y consejeras electorales, en unión de los que permanecen en sus cargos, conforme al mandato que les fue conferido.

Respecto de los consejeros representantes del Poder Legislativo, en tanto la Constitución mantenga esa figura –herencia de la Comisión Federal Electoral- lo mejor es que en diálogo con quienes ocupan esos puestos, los consejeros y consejeras del INE encuentren los espacios y formas idóneas para su intervención activa en las tareas institucionales. Lo cierto es que desde hace años los consejeros del Poder Legislativo actúan como un segundo representante de partido, lo que puede ser asumido y respetado. Pero entonces hay que decirlo y actuar en consecuencia.

Concluyo estas páginas con una reflexión de orden casi personal.

Sin ser abogado, politólogo o sociólogo –soy economista de profesión- por una coyuntura y una decisión fortuita me inicié en el tema electoral hace 34 años. He sido actor y testigo del ciclo casi completo de las reformas electorales que México vivió de 1986 a la fecha. Solo me perdí de la primera reforma, la de 1977.

Mi vida profesional ha estado vinculada a los asuntos electorales desde 1986; en 1993 fundé la única revista mexicana -e iberoamericana- especializada en política y elecciones, *Voz y Voto*, en la que desde entonces hasta hoy está presente el registro analítico y periodístico de las reformas electorales y los comicios de México y el mundo.

Hoy tenemos la posibilidad y el reto de seguir cambiando, sin retroceder en lo que entre muchos conquistamos en décadas anteriores, para que el sistema electoral mexicano deje de ser una anomalía de clase mundial.

En 1996 el entonces presidente Ernesto Zedillo postuló que la reforma electoral que impulsó sería “definitiva”, que la democracia mexicana sería, a partir de ese cambio, “normal”. No fue así. Nuevas reformas ocurrieron en los años posteriores e incluso la más reciente trastocó el modelo electoral ideado entre 1990 a 1996.

Es el momento oportuno para cerrar un ciclo y dar paso a una nueva etapa, en que las elecciones sean parte de una normalidad sustentada en leyes, instituciones y prácticas que, por fin, den a los comicios mexicanos carta de legitimidad y a sus resultados la aceptación que distingue a los países que conquistaron, a su manera y en su tiempo, una democracia fuerte.

Hace años que en los foros en que tengo participación hago ver que nuestro sistema electoral, al que muchos consideran ejemplo mundial, es en realidad un sistema anómalo, que nadie en el mundo copiaría.

Nuestro sistema electoral es un producto cien por ciento mexicano, que fue necesario y cumplió su propósito. Es llegado el momento de repensarlo de forma integral, en cada uno de sus componentes, para dar paso a los cambios hacia un nuevo sistema, con tres pilares:

- La confianza de los ciudadanos;
- La sencillez de sus normas y procedimientos; y
- Un costo razonablemente bajo.

“Desmontar la pirámide” es la frase que resume mi visión y sustenta mi propuesta.

Las normas, instituciones y procedimientos electorales que hicieron posible la transición a la democracia, hoy producen lo que en economía se denomina “rendimientos decrecientes”.

Es necesario transitar a otro modelo de elecciones, realizando ajustes profundos en el sistema electoral y de partidos.

Creo que podemos diseñar un sistema electoral en el que los comicios sean un episodio con periodicidad previsible, y no el reiterado discurso del reclamo y el conflicto. Espero que podamos tener partidos políticos respetados y respetables, que no sean una carga para los contribuyentes, ni un motivo de litigios interminables ante las autoridades electorales.

Sé que podemos tener una democracia de calidad.

A condición de tener una ciudadanía de calidad.

Regresemos a lo básico.

Ciudad de México, 26 de febrero de 2020