

BALANCE Y DESAFÍOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES: A TRES AÑOS DE LA REFORMA 2014

BALANCE AND CHALLENGES OF THE NATIONAL ELECTORAL SYSTEM: THREE YEARS AFTER THE 2014 REFORM

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

RESUMEN: El funcionamiento de la democracia mexicana cambió con la reforma electoral de 2014, cuyo objetivo consistió en estandarizar la forma en que se organiza la competencia electoral para garantizar los mismos niveles de imparcialidad y equidad en los comicios. Con las experiencias de 2015 y 2016 sobre los resultados logrados al instrumentar el nuevo modelo electoral, las contribuciones del INE en la estandarización de las elecciones, así como importancia que tienen los ciudadanos en todas las etapas del proceso electoral para que los comicios sigan siendo fuente de estabilidad política y el principal mecanismo para distribuir el poder político en México. Es posible señalar que la equidad en las contiendas y la alternancia, como principios indispensables de un sistema democrático, se fortalecen con la instrumentación del Nuevo Sistema Electoral, y cómo ante el desencanto que se experimenta en algunos sectores sobre la convivencia democrática, es indispensable impulsar una nueva cultura política que solidifique los esfuerzos procedimentales y normativos de la democracia en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: modelo democrático; democracia mexicana; INE; Sistema Nacional de Elecciones; reforma de 2014.

Abstract: The functioning of Mexican democracy changed with the 2014 electoral reform, whose objective consisted in to standardize the way in which electoral competition is organized to guarantee the same levels of impartiality and fairness in the elections. With the experiences of 2015 and 2016, on the results achieved by implementing the new electoral model, the contributions of the INE in the standardization of the elections and the importance that citizens have in all stages of the electoral process so that the elections continue to be a source of political stability and the main mechanism to distribute political power in Mexico. It is possible to point out that fairness and alternation, as indispensable principles of a democratic system, are strengthened by the implementation of the new electoral system, and how, given the disenchantment experienced in some sectors about democratic coexistence, it is essential to promote a new political culture that solidifies the procedural and normative efforts of democracy in our country.

KEYWORDS: Democratic Model; Mexican Democracy; INE; National System of Elections; Reform of 2014.

* Licenciado en Derecho, por la universidad Nacional Autónoma de México, y tiene un doctorado en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Es Investigador nivel "B" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con licencia, en donde fue fundador y coordinador del área de Derecho Electoral, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM donde imparte las cátedras de "Teoría de la Constitución", "Derecho Constitucional" y "Derecho Electoral" Desde el 4 de abril de 2014 se desempeña como Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral. Contacto: <lorenzo.cordova@ine.mx>.

Fecha de recepción 1 de noviembre de 2016, fecha de aprobación para su publicación 12 de febrero de 2017.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Propósitos del nuevo modelo democrático en México*. III. *Resultados y aprendizajes del 2015: la primera prueba del sistema nacional de elecciones*. IV. *El INE en las elecciones locales de 2016*. V. *El desencanto con la democracia y la importancia de la cultura cívica*. VI. *Efectos de la instrumentación del nuevo modelo de la democracia mexicana*. VII. *Comentario final*.

I. INTRODUCCIÓN

Todos los modelos electorales deben evaluarse a la luz de sus propósitos y de los resultados generados. Es por ello que a casi tres años de la reforma constitucional y legal que dio origen al sistema nacional de elecciones, es conveniente hacer un alto en el camino y revisar qué es lo que se ha cumplido y qué efectos ha tenido en la competencia electoral la instrumentación de las nuevas reglas del juego democrático de nuestro país. Ese es el propósito de este artículo. Se trata de dar cuenta de cómo ha funcionado el nuevo modelo electoral después de dos años intensos en los que el INE ha organizado íntegramente una elección legislativa federal, ha asumido la organización de una elección de gobernador, de unos comicios municipales y de una elección de diputados constituyentes, y ha participado en las elecciones de 29 entidades federativas.

Así, el objetivo del presente artículo es aportar elementos para contribuir al balance sobre los avances en la estandarización electoral y el funcionamiento del novedoso circuito de colaboración institucional entre una institución nacional rectora y 32 organismos locales, con el que se pretende elevar la calidad de la democracia mexicana. Para ello, se abordan 5 temas: 1) los propósitos del nuevo modelo democrático en México; 2) los resultados y aprendizajes del 2015 como primera prueba del sistema nacional de elecciones; 3) el rol del INE en la organización de

las elecciones locales de 2016; 4) los desafíos que nos impone el desencanto generalizado con la democracia y la urgencia de impulsar una nueva cultura cívica en México, y 5) los efectos de la instrumentación del nuevo modelo democrático de nuestro país. El artículo concluye con una reflexión final sobre estos dos años de instrumentación de un modelo democrático complejo, inédito y claramente exigente en términos técnicos.

II. PROPÓSITOS DEL NUEVO MODELO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Después de 20 años de sucesivas reformas legislativas que venían consolidando un modelo electoral federalizado, en 2014 se logró un gran consenso político para diseñar un nuevo sistema electoral. Se trató de un consenso para reorientar las instituciones del sistema electoral mexicano que favorezcan la equidad en la competencia por el poder político en todos los ámbitos goelectorales del territorio nacional (entidades, distritos, ayuntamientos). El nuevo modelo de la democracia mexicana transformó al IFE en una vigorizada autoridad nacional que no sólo se encarga, ahora, de las elecciones federales (con toda la experiencia acumulada por el otrora IFE a lo largo de 20 años), sino que regule e incida, o incluso asuma, la organización de los comicios que se desarrollan en todo el país. Es una reforma que esencialmente tiene tres propósitos: 1) estandarizar las condiciones de la organización electoral en todo el territorio nacional; 2) fortalecer la imparcialidad de las autoridades electorales en la competencia por el poder político en las entidades federativas, y 3) consolidar a las elecciones como un ancla de la estabilidad política y fuente de gobernabilidad.

Dicha reforma constitucional y legal transformó la estructura de la administración electoral de todo el país, no sólo a

nivel nacional sino también en las entidades. Eliminó la diáfana distribución de competencias entre lo federal y lo local en materia electoral, incorporó un novedoso grupo de atribuciones especiales que permiten al INE, como autoridad nacional, asumir o delegar total o parcialmente las actividades y decisiones de la organización comicial y se construyeron normas que obligan a los partidos políticos y candidatos a transparentar su vida interna y el manejo de los recursos que recibe. Es decir, se concibió el andamiaje institucional de un complejo y entreverado sistema electoral nacionalizado para que bajo la rectoría del INE se homologuen las condiciones de la competencia democrática en todos los niveles, incentivando la transparencia en quienes aspiran a integrar los órganos de representación del Estado mexicano.

Con estos propósitos se está edificando un renovado sistema electoral orientado a subsanar la heterogeneidad que propiciaron dos décadas de competencia electoral federal con reglas e instituciones modeladas en función de la vitalidad del pluralismo y de los resortes políticos de cada entidad.

En perspectiva, la magnitud de los desafíos que ha enfrentado el INE en sus poco más de dos años de vida son propios del diseño de un nuevo sistema electoral. Son similares a los que enfrentó el IFE durante su creación, pero en un contexto político distinto, caracterizado por el desgaste de los partidos políticos y cierto desencanto con la vida democrática, así como por una sociedad que padece graves problemas estructurales. Permítanme ejemplificar esto: en 1990 el principal desafío era darle credibilidad a las elecciones, universalizar el sufragio y eliminar la discrecionalidad de las autoridades electorales; para 1996 el reto de la autonomía era transformar una institución conformada por decisión gubernamental en una profesionalizada que garantizara la imparcialidad y equidad en la competencia democrática. En este periodo, como lo ha señalado José Woldenberg, ciertamente había muchas innovaciones en las normas y procedimientos

electorales, pero esas innovaciones estaban acompañadas de una amplia dosis de esperanza. Ahora en 2014, el diagnóstico que permeó el proceso legislativo de la reforma fue que la democracia mexicana había evolucionado, asincrónicamente, en la esfera nacional, en la que la independencia y la imparcialidad de las elecciones ha sido comprobada y reconocida internamente por los partidos políticos y en el concierto internacional por todos aquellos expertos que han acudido como visitantes extranjeros a observar nuestros comicios, y otro, en las entidades, en donde los partidos políticos nacionales estimaron que la calidad de los comicios no garantizaba la equidad y la imparcialidad de los comicios.

De ahí la necesidad de modificar el modelo federal y configurar un sistema nacional de elecciones que transmita hacia las entidades los procedimientos y normas que han garantizado elecciones libres y auténticas a nivel nacional. Este diagnóstico conlleva la necesidad de fortalecer la autonomía de los institutos electorales locales (ahora llamados OPLEs) y de elevar la calidad de la democracia, a través de una mayor equidad en la competencia y de fortalecer la imparcialidad en la organización de los comicios locales.

III. RESULTADOS Y APRENDIZAJES DEL 2015:

LA PRIMERA PRUEBA DEL SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES

La primera prueba del nuevo modelo de la democracia mexicana significó organizar la elección más compleja que haya vivido nuestro país en todo el periodo de la transición. Para tratar de explicar esta complejidad, en diversos espacios he señalado que las elecciones de 2015 han sido las más complejas en primera instancia, por las dimensiones de su organización.

Tuvimos el listado nominal más grande de la historia, el cual llegó a 83.5 millones de potenciales electores, lo que significa que se trató de la Lista Nominal más depurada, de mayor cobertura y más confiable de todas las que hemos empleado en una elección legislativa (incluso más que el de 1991). Este número de electores potenciales detonó en cascada una serie de indicadores que determinaron las inéditas dimensiones de la elección de 2015: el número de casillas instaladas de 148,648 (casi 6 mil más que en 2012), la cantidad de ciudadanos insaculados que por mandato de ley se amplió del 10 al 13% del Padrón Electoral (incremento de 30%), que implicó pasar de casi 8 millones de visitas a los domicilios de los ciudadanos insaculados en 2012, a cerca de 11 millones de hogares visitados en 2015.

Otro aspecto relevante para entender la complejidad es el número de elecciones concurrentes, 16 o 17 (si se incluye a Chiapas), ya que en la medida que la ley estableció que cuando se realizaran elecciones concurrentes el INE sería el responsable de instalar las casillas utilizando el modelo de casilla única que, desde hace más de 10 años opera en el estado de Colima, lo que se tradujo en que el número de funcionarios requeridos para operar las casillas ascendió a 1.21 millones, frente a los 900 mil que se requirieron en 2012. Esta situación supuso, por una parte, un conjunto de complejidades operativas que tuvieron que resolverse por primera vez y, por otra, una muy sofisticada coordinación logística con los órganos electorales locales.

En segundo lugar, la complejidad de la elección también se derivó de las nuevas atribuciones que la reforma electoral 2014 otorgó al INE, ya que “heredó” del IFE la totalidad de las atribuciones que aquél detentaba, con la única excepción de la resolución de los PES, y además, las exigencias del nuevo modelo democrático se tradujeron en más de 74 nuevas atribuciones para la naciente autoridad nacional.

Por ejemplo, entre las atribuciones que se tuvieron que instrumentar por parte del INE como autoridad nacional, en paralelo a la preparación del proceso electoral 2014-2015, están: designar a los consejeros que integrarían los órganos de decisión de los OPLEs; la emisión de lineamientos y criterios para la celebración de encuestas electorales, conteos rápidos y PREPs; las atribuciones especiales que permiten asumir o delegar total o parcialmente las funciones de organización de las elecciones locales; la instalación de casillas únicas en elecciones locales concurrentes; la fiscalización de todas las precampañas y campañas del país, y como desde 2007-2008 se hace, la administración única de los tiempos del Estado en la Radio y la Televisión para efectos electorales, entre otras.

En tercer lugar, el contexto social en que se desarrolló la primera elección del sistema nacional de elecciones estuvo enmarcado por una crispación social en diferentes regiones del país, y por la profundización de los graves problemas nacionales de desigualdad, pobreza y marginación que desde hace décadas se viven en nuestra nación. Estos problemas que afectan la percepción de los mexicanos sobre las instituciones y la democracia son transversales a la vida pública y naturalmente a la organización electoral en México. Aunque no abundaré en estos temas únicamente recordaré que las cifras oficiales ubican que casi la mitad de los mexicanos (54 millones) se encuentran en una indignante pobreza; que de acuerdo con datos de la OCDE, en los últimos años se incrementaron los niveles de desigualdad, y que el porcentaje de personas que reportan no tener suficiente dinero para comprar comida se incrementó del 31.9 al 38.3%¹. Estos aspectos estructurales se ratifican con algunos de los hallazgos del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía, que establecen que el 75% de los mexicanos dice no conocer a alguien que lo pueda

¹ Ver Indicadores Sociales de la OCDE 2014 en <www.oecd.org/social/societyatagance.htm>.

ayudar a defenderse ante una injusticia y que 66% considera que la ley se respeta poco o nada.²

A lo anterior habría que agregar los aspectos coyunturales de inseguridad que se padecen en algunas zonas de México y la conflictividad social de otras regiones en las cuales, por primera vez en el México moderno, grupos sociales organizados de diverso tipo (magisteriales, de transportistas e incluso de productores cafetaleros) amenazaron con boicotear el desarrollo del proceso electoral, si las autoridades no satisfacían diversas demandas específicas, de las cuales, por cierto, ninguna se vinculaba con temas electorales.

Afortunadamente, el diseño institucional de la democracia mexicana que desde la época del IFE involucra a amplios sectores de ciudadanos de cada región y en todas las entidades, ha favorecido una enorme capacidad de adecuación de las tareas logísticas a las distintas circunstancias y coyunturas que surgen en cada proceso electoral; mismas que han contribuido a sortear con éxito todos los desafíos

Este diseño institucional genera una enorme capacidad de adecuación en distintas circunstancias y coyunturas, y ha logrado sortear con éxito los desafíos de cada región, incluidos los derivados de la inseguridad. Este dato es relevante ya que la organización electoral implica una operación de campo muy extensa, algo similar a un censo de población, pero que se repite cada tres años. Además, debe reconocerse que la criminalidad nunca ha tenido como propósito boicotear las elecciones, ni impedir la operación electoral. Dicho en otras palabras, la inseguridad no fue y no ha sido un obstáculo insalvable para el Instituto Nacional Electoral.

² Ver INE/Colmex. Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. 2014.

En tal sentido, me parece que los resultados del proceso electoral 2014-2015 hablan por sí mismos sobre el impacto del sistema nacional de elecciones en las condiciones de la competencia democrática a nivel nacional y subnacional. En 2015 esta reforma contribuyó a la alternancia (1 de cada 3 distritos federales; y en 5 de 9 gubernaturas); a consolidar el pluralismo (ningún partido obtuvo el 30% de la votación y 8 de 10 partidos contendientes superaron el umbral del 3% que marca la ley); en 5 entidades de las 16 en las que se renovaron a los congresos locales, cambió la fuerza política mayoritaria, y la competitividad de las contiendas también se vio incentivada, dato que se acredita con el recuento del 61% de los paquetes electorales y que se tuvo recuentos totales en 20 distritos (mientras en 2009 que fue la pasada elección legislativa, se recontaron 19).

En términos de participación ciudadana, la votación en 2015 ascendió al 47.7%, el mayor porcentaje de las últimas tres elecciones legislativas (en el 2003 tuvimos 41.68%; en 2009, 44.61% y en esa ocasión se tuvo el 47.72%). En cuanto al porcentaje de votos nulos pareciera que el nuevo modelo electoral favorece que las y los ciudadanos canalicen sus preferencias por algún candidato en lugar de acudir a las urnas para anular su sufragio. De ahí que en 2015 se tuvo el porcentaje de voto nulo más pequeño respecto de las tres últimas contiendas federales (5.4% en 2009; a 4.9% en 2012 y 4.7% en 2015).

El impacto de las nuevas reglas del juego democrático en materia de equidad y transparencia, permitió que se fiscalizaran 24 mil 230 informes, que involucraron 12 mil 912 candidaturas tanto federales como locales. Los resultados de esta fiscalización muestran que la puesta en marcha de este modelo de revisión de ingresos y gastos favoreció un mayor control administrativo de los ingresos y egresos de los partidos políticos para evitar caer en los supuestos de nulidad que establece la LEGIPE (ningún candidato ganador rebasó los topes de gasto en 5%). Esto expli-

ca que en 2015 únicamente 14 candidatos federales y 15 locales hayan rebasado los topes de gastos de campañas, lo cual, insisto, habla del ejercicio de contención y control administrativo que llevaron a cabo los partidos y candidatos, ante lo radical de la sanción que podría haberse aplicado.

IV. EL INE EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2016

2016 ha sido un año de una intensidad electoral sin precedentes y es el primero en el que la participación del INE en los comicios locales se da sin la cobertura de elecciones federales. Para dar una idea de la intensidad electoral de los comicios de este año, conviene subrayar que de las 12 gubernaturas en juego, en 5 de ellas nunca se había experimentado la alternancia en el poder ejecutivo: Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz. Asimismo, para dimensionar el despliegue logístico que implicaron los comicios locales del 5 de junio de 2016, conviene señalar que se llevaron a cabo elecciones en 14 entidades en las que se disputaron 1,819 cargos, para los cuales compitieron 8,522 candidatos. Los cargos disputados fueron: 12 gubernaturas; 388 diputaciones locales (ambos principios); 966 ayuntamientos; 60 diputados constituyentes para la Ciudad de México, y 393 presidencias de comunidad en Tlaxcala.

Para seleccionar a las personas que recibirían la votación, se insacaron a 5.9 millones de ciudadanas y ciudadanos, de los cuales se seleccionaron a los más de 476 mil funcionarios que integraron las 68,012 casillas que se instalaron, las cuales fueron instaladas con el 100% de los 4 funcionarios requeridos por la LEGIPE. De ahí que en materia de capacitación cabe señalar que en 2016 tuvimos mejores resultados que en 2015: la tasa de rechazo disminuyó 30%.

En 2016 votaron alrededor de 18 millones de electores de los 37.3 millones inscritos en las listas nominales de las 14 entidades, lo cual significa un promedio de participación ciudadana de 51.77%; aunque si consideramos exclusivamente las entidades con elecciones de gobernador el promedio sube a 55.29%

En materia de fiscalización se tomaron decisiones extraordinarias para garantizar que los partidos cumplieran con sus obligaciones de registrar ingreso y egresos en el sistema integral de Fiscalización, debido a que al 6 de mayo, tan sólo cuatro semanas previas a la jornada electoral, 67% de los candidatos no habían registrado sus operaciones en el sistema de fiscalización. De ahí que se haya tomado la determinación de que se presentara al Consejo General un informe semanal de los avances en estos registros, con lo cual, sin duda, se elevó el contexto de exigencia de la sociedad hacia los partidos para que los candidatos registrados cumplieran con sus obligaciones.

Conforme a los plazos establecidos en la legislación, el 14 de julio el Consejo General conoció los dictámenes e informes consolidados de los 18 mil 695 informes de campaña, de los 8 mil 271 candidatos que compitieron el pasado 5 de junio. Entre los datos relevantes incluidos en estos dictámenes cabe destacar los siguientes: todos los sujetos regulados fueron sancionados; se establecieron sanciones por más de 408 millones de pesos que representan más del 27% de los 1,612 millones gastos registrados en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), y el 65% de las sanciones impuestas en los dictámenes y resoluciones se derivan de las omisiones y retrasos en la captura en dicho sistema, entre otros.

Algunos de los efectos políticos de la decisión que tomaron los ciudadanos en las urnas en la jornada electoral del 5 de junio de 2016 son los siguientes:

- I. Se comprobó una vez más que los votantes están reflexio-

nando su voto y lo utilizan para decidir a qué candidato llevan al poder político o a qué fuerza política apoyan o reprueban por su desempeño como autoridad o como legislador. Esto explica que de las 12 gubernaturas en disputa en 8 se dio la alternancia (66.6%), y que únicamente en 3 los poderes públicos transcurrierán con gobiernos divididos.

2. La alternancia experimentada en este año tiene varias facetas que deben considerarse, entre ellas, las siguientes: Durango, Veracruz, Tamaulipas y Quintana Roo son las 4 entidades que en 2016 experimentaron por primera vez la alternancia en el gobierno estatal, con ello 13.8 millones de mexicanos vivirán por primera vez en un gobierno de un partido diferente al PRI. Así, de las 9 entidades en las que nunca se había experimentado alternancia en el poder ejecutivo hasta 2014³, al término de las elecciones ordinarias de 2016 únicamente quedaron 5 entidades⁴.
3. La alternancia fue una decisión de los electores que también se experimentó en el 43.84% de las 239 diputaciones de mayoría y en el 48.95% de los municipios disputados.
4. Las 3 entidades que los electores decidieron que tendrían gobiernos divididos son: Aguascalientes; Durango y Quintana Roo.
5. En 8 entidades el Poder Ejecutivo y la mayoría del Congreso serán del mismo partido: Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
6. En 4 entidades el margen de victoria entre el primero y segundo lugar en las elecciones de gobernador es inferior al 5%: Aguascalientes (2.93%); Durango (3.66%); Tlaxcala (2.56%) y Veracruz (4.11%).

³ Entidades sin alternancia en las gubernaturas hasta 2014: Campeche, Colima, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

⁴ Dicho de otra manera, en 26 años de cambio político las únicas 5 entidades sin alternancia son Campeche, Colima, Coahuila, Estado de México e Hidalgo.

7. El comportamiento del voto nulo es otra novedad de estos dos años, ya que vuelve a disminuir respecto al año anterior. En 2015 el voto nulo promedió 4.7% y en 2016 disminuyó a 3.3%, y si se excluye la elección de la Ciudad de México en la que el voto nulo representó el 8.05% de la votación, el promedio del voto anulado en los comicios locales de 2016 baja a 2.99%. Este dato es aún más interesante si consideramos que Tamaulipas, que es una de las entidades que nunca habían experimentado alternancia en el gobierno estatal, se convirtió en el estado con menor voto nulo de todas las elecciones de dicho año; dato que muestra la claridad de los votantes al acudir a las urnas y optar por una fuerza política.

En 2016 comprobamos una vez más que las elecciones son posibles gracias, en primera instancia, a la participación ciudadana para integrar las casillas y contar los votos de sus vecinos. Este compromiso de la sociedad mexicana con la organización de la vida democrática va acompañado de un intenso trabajo de campo por parte del personal temporal y permanente del INE en cada uno de los 300 distritos en que está dividido el territorio de nuestro país para efectos electorales.

Los resultados organizativos de 2016 demuestran que no hubo focos rojos en esta elección y que esa expresión, aunque era muy mediática, era una falacia de la narrativa de la opinión publicada no aplicable ante la realidad de procesos electorales que evolucionaban sin contratiempos, y de una jornada electoral que transcurrió en orden y conforme a la normatividad electoral.

Al respecto es necesario reconocer que, como en cada proceso comicial, se tuvo una respetuosa colaboración con las instancias de seguridad federales y locales que contribuyó a ese contexto de normalidad electoral democrática que permite que la competencia por el poder político se recree en paz y que los ciudadanos salgan de sus casa para instalar las casillas, votar en ellas y posteriormente trasladar con seguridad los paquetes electorales con los votos y las actas que registran la voluntad de

cada uno de los votantes para la distribución de los poderes públicos en sus entidades. Esto explica que de los más de 68 mil paquetes electorales que debieron trasladarse a los consejos distritales, únicamente 6 paquetes electorales (2 en Chihuahua y 4 en Oaxaca) fueron objeto de actos delincuenciales en el traslado a los consejos distritales. Estos datos claramente contrastan con los presentados por el Latinobarómetro sobre el bajo nivel de aprecio que tiene la sociedad mexicana por su democracia y con los bajos niveles de confianza que se reportan en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México en relación con las instituciones y los partidos políticos. En efecto, de acuerdo con el Informe 1995-2015 Latinobarómetro, la percepción de los mexicanos sobre su democracia es la más baja de toda la región: 19% en México, frente al 37% que es el promedio de la región de América Latina. Dato que es similar a los bajos niveles de confianza que, de acuerdo con el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, tienen los mexicanos por los partidos políticos (19%) y por los diputados, ya que únicamente 17% confía en ellos.

Sin embargo, los datos anteriores son claramente contradictorios con la participación de los ciudadanos tanto en la organización electoral como en el desarrollo de la pasada jornada electoral del 5 de junio, y tal vez deberían llevarnos a plantear una paradoja de la democracia mexicana. Por un lado, los hechos y números de las elecciones de 2016 reflejan un compromiso de los ciudadanos con la organización electoral y notable respeto por la voluntad de sus vecinos, sintetizada en los paquetes electorales, el día de la elección. Esto, desde mi perspectiva, sintetiza un altísimo nivel de responsabilidad de la sociedad mexicana sobre las herramientas que se utilizan para la renovación del poder político y que condensan la voluntad de los votantes para definir el rumbo de su entidad y comunidades. Pareciera que las contradicciones sociales y económicas, así como las tensiones políticas que se agudizan durante las elecciones, entran en una pausa, para

que la recreación de la democracia se cumpla y las instituciones electorales puedan cumplir con su trabajo de computar la voluntad de los ciudadanos para asignar los poderes públicos. Actitud que es claramente contradictoria con la percepción registrada por el Latinobarómetro y el Informe país, y me parece que nos debe orillar a ser más agudos sobre la forma de interpretar la evolución de la democracia mexicana.

V. EL DESENCANTO CON LA DEMOCRACIA Y LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA CÍVICA

Los intentos por impedir la organización de las elecciones que se presentaron en algunas entidades en 2015 reflejan una problemática generalizada: el desencanto que amplios sectores sociales tiene con la vida democrática.

Prácticamente todos los estudios en la materia revelan el malestar y descontento de amplias franjas de ciudadanos con los resultados de la democracia, cuando no con la democracia misma. Es indudable que en un cuarto de siglo hemos logrado grandes avances en los procedimientos que igualan el valor del sufragio, pero estos avances han sido insuficientes ante los grandes problemas estructurales de pobreza, desigualdad e injusticia que padecemos secularmente como sociedad. Las expectativas puestas en las instituciones y autoridades surgidas de las urnas derivan en decepción ante la capacidad de respuesta y la debilidad del estado de derecho. La baja estima de los partidos políticos y de los parlamentos (instituciones indispensables de todo sistema democrático), la erosión de la confianza en las instituciones públicas y entre las personas, así como el consecuente debilitamiento del tejido social, son fenómenos que reflejan el desencanto con la democracia y subrayan la necesidad de impulsar un cambio cultural.

Para decirlo en perspectiva, en las últimas décadas perfeccionamos los procedimientos electorales pero descuidamos el desarrollo de una cultura cívica que acompañara de manera sincrónica dichos procedimientos con la generación de nuevas prácticas políticas y un ejercicio eficaz del poder obtenido por la vía democrática.

Es por ello que necesitamos impulsar un cambio en la cultura política si queremos consolidar los avances democráticos que hemos logrado en más de un cuarto de siglo. Los déficits de cultura cívica que padecemos y que están obstaculizando la consolidación de la democracia mexicana, me parece que han llegado a un punto crítico en el que o nos ocupamos de ellos o podría ponerse en riesgo el futuro de la convivencia democrática. No es exageración. Si queremos que las elecciones sigan siendo un ancla de estabilidad política y fuente de gobernabilidad, es necesario impulsar una gran transformación cultural que solidifique la importancia del poder civilizatorio de la democracia, así como la asunción y práctica cotidiana de sus valores y principios.

Nadie podría decir que a la ciudadanía no le importa la democracia o las elecciones. Eso no solamente sería un error de apreciación, sino que sería falso ya que en cada uno de los nueve procesos electorales federales organizados de 1991 a la fecha, la inmensa mayoría de las y los ciudadanos han asumido un compromiso incuestionable con la recreación de la democracia. Ese compromiso se constata en cada una de las etapas del proceso electoral, desde la organización de las elecciones y hasta la conclusión de la jornada electoral. Pero, lamentablemente, hasta aquí llegan los ciudadanos. Eso es lo que necesitamos cambiar. Necesitamos que la sociedad se involucre en las decisiones públicas que les atañen, que eleven el contexto de exigencia a partidos, instituciones y gobernantes, y que la rendición de cuentas se convierta en un parámetro del ejercicio responsable y regulado del poder.

Este es el contexto en el que se diseñó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCIVICA) 2017-2023. La ENCCIVICA es la propuesta del INE para contribuir con tareas permanentes y transversales a las elecciones, a la generación de ese cambio cultural al que me refería anteriormente. Esta estrategia plantea tres aspectos centrales: 1) desarrollar una ciudadanía que se apropie y ejerza de manera responsable sus derechos (en general y no sólo los políticos); 2) que esta ciudadanía contribuya e incida en la discusión pública y 3) que cree contextos de exigencia a los poderes públicos, que favorezcan la estatalidad y la eficacia del Estado de Derecho.

Se trata de una estrategia, concebida como política pública, para enfrentar en el corto, mediano y largo plazos los factores que están mermando el tejido social y que condicionan el contexto en el que se realizan las elecciones y se recrea la convivencia democrática. De ahí que se plantea la necesidad de que las y los ciudadanos se apropien del espacio público, que se sientan parte de las decisiones que afectan su vida cotidiana, y que incidan en ella mediante tres ejes estratégicos que, para facilitar su comprensión y asimilar su significado, se han denominado Verdad, Diálogo y Exigencia.

Con base en esta estrategia el INE ha iniciado la estructuración de los proyectos, modelos y acciones que contribuirán a robustecer el rol que han tenido los ciudadanos en el proceso de cambio político. Se trata de complementar las reglas del juego democrático con nuevas prácticas públicas de la ciudadanía para que, teniendo como base los procedimientos que aseguran igualdad en los mecanismos para distribuir el poder político en las urnas, un rol más activo que garantice que el poder obtenido de manera democrática, se ejerza democráticamente, esto es, de manera incluyente y como resultado de una amplia deliberación pública.

La instrumentación, y sobre todo el éxito de esta estrategia, requiere de una amplia y alineada colaboración de autoridades electorales locales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad, partidos y órganos del Estado, para incidir en los aspectos cognoscitivos, afectivos y valorativos que modelan la cultura democrática, y que deberán complementar el esfuerzo organizativo, técnico y logístico del INE de cara a los siguientes procesos electorales, para consolidar el sistema nacional de elecciones.

VI. EFECTOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

La estandarización de las elecciones que es uno de los propósitos centrales de la reforma de 2014, mejora con cada proceso electoral. Claramente las inéditas características del sistema nacional de elecciones requieren de un proceso de maduración fundamentado en la práctica. Debemos reconocer que nadie sabía a ciencia cierta cómo había que interpretar la reforma 2014, por lo que su instrumentación tenía que pasar por un proceso de aprendizaje. Así, mientras en 2015 se avanzó en la estandarización en las casillas y el método de designación de las autoridades de los OPLEs, en 2016 se avanzó en la homologación normativa (se emitieron 308 acuerdos), la toma de decisiones de los OPLEs, en el blindaje de éstos frente a las presiones económicas, sociales y políticas locales, y con base en esta experiencia a la conclusión de los comicios locales de 2016 el INE aprobó un reglamento general de elecciones, el cual será aplicable tanto para las contiendas federales como locales.

Así, el enfoque utilizado por el INE en 2015 en su relación con los OPLEs, que denominamos en un primer momento como “acompañamiento de frontera” y que tuvo el propósito

de delimitar las responsabilidades de cada institución en los comicios locales, en 2016 lo tuvimos que sustituir por otro ante la necesidad de asistir más operativamente la organización de las elecciones locales. El nuevo enfoque podría denominarse de “imparcialidad endógena”, debido a que refleja la necesidad de que el INE se metiera a fondo en algunas decisiones institucionales de los OPLES. Esta inmersión en el funcionamiento de los institutos electorales locales podría decirse que se efectuó en tres dimensiones: 1) robusteciendo el marco normativo de sus institutos, para regular desde la esfera de competencia del INE el marco de actuación de las autoridades en las elecciones locales; 2) haciendo un acompañamiento de dichos organismos para blindarlos de las presiones políticas, económicas y sociales locales, y 3) aprovechando ese acompañamiento para supervisar su desempeño a lo largo de todo el proceso comicial, para tomar si fuera el caso, oportunamente las medidas correctivas necesarias.

Aunque el primer ciclo de evaluación de la reforma 2014 concluirá con las elecciones de 2018, en un primer balance de la instrumentación del mandato constitucional, debemos reconocer que en 2015 la estandarización electoral se acotó al contacto de los ciudadanos con las casillas el día de la elección, y que en 2016 los ámbitos de estandarización se ampliaron a la toma de decisiones de los OPLEs para incidir en la imparcialidad en las condiciones de las contiendas, evitar que el acceso al financiamiento para la instalación de casillas distorsionara la logística electoral y a fortalecer la autonomía de los OPLEs frente a los poderes económicos, políticos y sociales locales.

Visto en perspectiva, estos avances demuestran que la estandarización de las condiciones de las contiendas en 2016 ya cubre: la geografía electoral (esto es la distribución de la población para garantizar igualdad en el valor del sufragio); la insaculación, capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas de casilla para asegurar la imparcialidad y las mismas compe-

tencias de quienes reciben y cuentan los votos; las decisiones relevantes de los OPLEs que influyen en sus funcionamiento interno (como la designación de funcionarios); la instalación de las casillas conforme la aprobación de los consejos distritales con base en los criterios definidos por el INE, y la realización de los sistemas de seguimiento de la jornada y de los programas de resultados electorales preliminares.

Además de lo anterior, el INE realiza de manera centralizada la actualización del padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar; el pautado para la propaganda política que transcurre en radio y televisión; la integración de los listados de votantes en el extranjero, y la fiscalización de los ingresos y egresos que partidos y candidatos invierten en las precampañas y campañas.

En esta misma lógica incremental, la experiencia de 2016 permite anticipar que la estandarización avanzará en 2017 hacia la etapa posterior a la conclusión de la jornada electoral, con la finalidad de consolidar el funcionamiento de los PREPs y para instruir que sea obligatorio realizar conteos rápidos en todas las elecciones locales en donde se elija al poder ejecutivo estatal.

Con ello, se dará un paso muy importante para que la instrumentación del mandato constitucional de estandarizar las condiciones en las que se celebran las elecciones en todo el territorio nacional, abarque la totalidad de las etapas de los procesos electorales: desde la insaculación, capacitación de funcionarios de MDC e instalación de casillas, pasando por las decisiones de los OPLEs, el cómputo de las casillas, la emisión de los resultados preliminares y concluya en la difusión de las tendencias de la votación con base en conteos rápidos.

Adicionalmente, para fortalecer el proceso de homogeneización de la organización de las elecciones en todos los ámbitos geoelectorales del país era necesario diseñar un reglamento gene-

ral que facilitara la toma de decisiones y contribuyera a la certeza de los comicios.

Desde una perspectiva de jerarquía de las normas, el Reglamento de Elecciones constituye la pieza normativa que cohesiona las transformaciones institucionales derivadas de la reforma constitucional y legal de 2014. Con este instrumento normativo el INE persigue tres objetivos: 1) facilitar el proceso de toma de decisiones durante los procesos electorales en el marco del sistema nacional de elecciones; 2) brindar certeza a ciudadanos, partidos políticos e instituciones electorales sobre los procedimientos y plazos de la organización electoral y 3) evitar que la tramitación de resoluciones jurisdiccionales distraiga de la organización electoral y empañe el devenir de la competencia democrática por los poderes públicos.

En esta pieza reglamentaria, el INE homologa los criterios para la realización de los cómputos distritales y eventualmente los recuentos; se definen criterios para el funcionamiento de las casillas especiales, así como para la recolección de los paquetes electorales; se establece que el INE asumirá el diseño de los sistemas de consulta de información de la jornada electoral, con la finalidad de estandarizar los datos que se difunden sobre los avances en la instalación de las casillas; se homologan los criterios técnicos para el diseño y funcionamiento de los programas de resultados electorales preliminares en todas las elecciones, y se precisa la obligación de llevar a cabo conteos rápidos en las elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno, entre otros muchos criterios y procedimientos que se precisan para favorecer la estandarización de los comicios en todo el país.

Este Reglamento sintetiza las experiencias que nos ha dejado la instrumentación de la reforma constitucional y legal en materia federal, la participación que ha realizado el INE en los comicios locales celebrados en 2015 y 2016, en sus diferentes modalidades, así como las observaciones efectuadas por los par-

tidos políticos, nuestros Vocales y el personal directivo de los OPLEs respecto de los procedimientos aplicados en estos más de dos años.

Para el INE este Reglamento es una forma de abonar a la certeza jurídica de la competencia electoral por los poderes públicos y a la construcción de la ruta de legalidad que exige la sociedad mexicana en todos los procesos electorales, sin importar su nivel o ámbito geográfico.

Para cerrar este apartado quiero señalar que a dos años de aprobada la reforma, la compleja distribución entreverada de competencias entre el INE y los OPLES que tuvo el propósito de que el Consejo General interviniera oportunamente para recausar la imparcialidad en los comicios locales, podemos afirmar que fue una respuesta del Congreso de la Unión a las amenazas a la autonomía e independencia que padecen los institutos locales en el ejercicio de sus funciones.

En este lapso dicha atribución nos ha dado muestras de que, si bien la generalización no es válida, sí existían fundamentos suficientes para diseñar un nuevo modelo. Para clarificar esta situación conviene plantear aquí algunos datos: 1) en general, producto de la reforma, los institutos locales operan con una precariedad presupuestal que ha llevado a la intervención del INE en dos sentidos: uno, para que los gobiernos estatales ministren los recursos presupuestales aprobados para que los OPLEs cumplan con sus labores constitucionales, y dos, convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en el presupuesto anual del INE se incluyan los recursos necesarios para la capacitación e instalación de casillas en las elecciones locales; 2) se ha podido observar la existencia de estructuras ejecutivas que en ocasiones dependen, no de la línea de mando, es decir de los consejos generales designados por el INE, sino eventualmente de actores externos, como identificamos en el caso de Durango, y 3) se detectaron casos que tanto por ciertos usos y costumbres como

por algunas prácticas institucionales, en muchos casos se llegaba al extremo de que las estructuras desconcentradas de los OPLES (por ejemplo los consejos distritales o municipales) acababan siendo producto de acuerdos políticos que sin fundamento legal se establecían con las estructuras de poder o con los partidos que gobernaban en los distintos municipios.

Me parece que una consecuencia no prevista de la estructuración del Sistema Nacional de Elecciones es que favorece que las prácticas y conflictos políticos locales se proyecten a escala nacional. Ésta es una de las implicaciones que, si bien fueron advertidas por algunos analistas, han colocado al propio Consejo General y a las sesiones de éste en una dimensión de análisis, debate y resolución de asuntos estrictamente locales (estatales, distritales e incluso municipales) que era impensable hasta 2012, en la etapa del IFE.

Es decir, los temas de la política local entre autoridades administrativas que antes se procesaban exclusivamente en el ámbito estatal, hoy adquieren una dimensión inevitablemente nacional, a través de las discusiones en la mesa del Consejo General y de la creciente cobertura mediática que desde la reforma 2007-2008 adquirieron las decisiones de este órgano de dirección, primero del IFE y ahora del INE. Esta proyección nacionalizada contribuye al escrutinio público de los partidos y de las condiciones en las que se celebran las elecciones, a generar una competencia democrática en las entidades mucho más vigiladas que antes, y favorece una mayor difusión de los términos en los que transcurre la competencia por el poder político en los estados.

VII. COMENTARIO FINAL

Visto en perspectiva el contexto político de 2015 y 2016 fue diametralmente opuesto para la organización de las elecciones.

Mientras en 2015 los conflictos políticos ajenos a la competencia electoral predominaban en la opinión pública y las amenazas de boicot electoral se presentaron muy pronto en el calendario de las elecciones, en 2016 no sólo no se presentaron factores de este tipo, sino que el hecho de llevar a la mesa del Consejo General del INE la discusión de temas locales de la competencia por los poderes públicos en cada entidad les dio a estos temas una proyección nacional que favoreció el escrutinio y el posicionamiento de los temas electorales en los medios de comunicación. Pese a la diferencia en el contexto entre un año y otro, lo que es común a ambos es que se celebraron elecciones competidas gracias al compromiso de las y los ciudadanos que en ningún momento estuvieron dispuestos permitir que la recreación de las elecciones se viera obstaculizada, ya que en 2015 se celebraron elecciones en los 300 distritos electorales federales y en 17 entidades federativas se realizaron contiendas locales, y en 2016 también se celebraron los comicios en todos los ámbitos territoriales de las 14 entidades federativas que fueron a las urnas el domingo 5 de junio de ese año. Un dato digno de subrayar es que en 2016 no sólo se llevaron a cabo todas las contiendas, sino que el número de casillas no instaladas es uno de los más bajos de la historia mexicana.

Si consideramos las elecciones ordinarias celebradas en 2015 y las de 2016, podemos ver que ya han sido 29 entidades federativas las que han llevado a cabo comicios para renovar los poderes públicos con base en las reglas del juego democrático de carácter nacional. También tendríamos que reconocer que en 2016 la función de rectoría del INE se fortaleció con base en las experiencias de 2015. Por ello es importante insistir que 2016 ciertamente fue apenas el segundo año de vida del sistema nacional de elecciones, y que representó la segunda de cuatro pruebas de este modelo electoral (los comicios de 2017 serán la tercera y en 2018 con las elecciones federales y las 30 concurrentes, se cerrará la primera etapa del nuevo modelo de la democracia

mexicana).

Estos dos años comprueban que el basamento de la democracia mexicana se edifica mediante la síntesis del compromiso de la ciudadanía con la recreación de la vida democrática, con base en el desempeño institucional del personal del INE, de un andamiaje legal que elimina espacios para la arbitrariedad y que detalla los procedimientos para garantizar la certeza, imparcialidad y equidad de los procesos electorales. En este lapso, en procesos electorales ordinarios, se han disputado 3 mil 998 cargos, de los cuales 21 han sido gubernaturas, en 28 entidades se han renovado los congresos locales y en 27 se han elegido a los ayuntamientos.

Una de las novedades de la reforma fue sustituir el consenso político como herramienta para la designación de las autoridades electorales de los estados, por una designación basada en concursos públicos y criterios transparentes.

La paridad de género derivada de la reforma y garantizada por el INE, propició que en 2015 se tuviera el mayor número de mujeres candidatas en nuestra historia y que por primera vez al inicio de una legislatura, las mujeres representarían el 42% del total de las diputaciones. En 2016 la paridad es un factor estable en la integración de las candidaturas que disminuyó significativamente su etapa litigiosa gracias a las resoluciones del Tribunal y la supervisión del INE a los OPLEs en el registro de las candidatas y candidatos.

En dos años la estandarización de la organización de las elecciones ha contribuido a que la competencia por el poder político en México sea más equitativa garantizando el principio democrático universal de “un ciudadano un sufragio”, a través del equilibrio poblacional que se ha generado con el trazo de los distritos electorales uninominales locales de las 12 entidades federativas que tuvieron comicios en 2016, con el apoyo de un

grupo de expertos en demografía, informática, geografía y actuaría, así como con la participación de los partidos políticos.

A lo largo de dos años, las facultades para garantizar la paridad en las candidaturas, el equilibrio poblacional en los nuevos distritos, el fortalecimiento de la autonomía y la independencia de los OPLEs respecto a las presiones económicas, políticas y sociales locales, la credencialización en el extranjero y la estandarización en los criterios de fiscalización son factores que, derivados del diseño del sistema nacional de elecciones, están contribuyendo a que en el desarrollo de los comicios locales se fortalezca el ejercicio de los derechos fundamentales de las y los mexicanos, y se configure un nuevo entorno democrático en todo el territorio nacional más equitativo e imparcial para la disputa por el poder político.

Las experiencias de 2015 y 2016 han aportado suficientes elementos empíricos para afirmar que el sistema nacional de elecciones es un modelo que ha servido para elevar la imparcialidad de los comicios locales y que ha contribuido a la transparencia y equidad de la democracia mexicana en todo el país. En estos años ha sido evidente que la consolidación de este modelo electoral es incremental y que se fortalece con cada elección. De la misma manera que el cambio político ha sido el resultado de sucesivas reformas electorales, y que el sistema nacional de elecciones es la síntesis de dos décadas de experiencias de organización y competencia electoral, desde mi perspectiva, la evaluación integral de la reforma de 2014 sólo podrá ser posible al término de las contiendas de 2018, aunque los datos acumulados en más de dos años permiten afirmar que el nuevo modelo fortalece el poder del voto para decidir qué fuerza política se mantiene en el gobierno y dónde los ciudadanos prefieren la alternancia.