

Mérida, Yucatán, a 30 de octubre de 2014

INTERVENCIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, EN LA MESA 1 DE LA REUNIÓN: LA REFORMA ELECTORAL Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

Muy buenas tardes de nueva cuenta.

Hemos pensado esta sesión como un espacio en el que podamos compartir con ustedes un ejercicio, ya lo comentábamos en la mesa previa, un ejercicio no sencillo, por el contrario, de interpretación de la reforma electoral.

Esta es una reforma sui géneris en muchos sentidos si se le compara con las que le antecedieron, por un lado porque es una reforma que tiene un doble carácter; por un lado, es una reforma que se inscribe en lo que había sido este proceso plural de construcción de la institucionalidad electoral en nuestro país, que como ustedes saben tiene una característica de gradualidad, de avances paulatinos y de intentar enfrentar las necesidades que iba poniendo el proceso de cambio político, por lo menos centrando la atención en las grandes necesidades del momento.

Nosotros no tuvimos, a diferencia de otros procesos de cambio político, un momento fundacional, un momento de ruptura, un momento –digamos- un parte aguas que nos identificara un antes y un después, como por ejemplo la transición española o la transición chilena, digamos, producto de los pactos de la Moncloa, de la emisión de una nueva Constitución, o en el caso chileno de un plebiscito que pone fin –digamos- a un régimen democrático y crea otro.

El proceso de cambio político en México fue gradual, paulatino, que se articuló inminentemente por la vía de lo electoral y que al final del día nos trajo una enorme profundidad. El México de hoy dista muchísimo, muchísimo –como ustedes saben- del México de hace 30 o 40 años, pasamos de un país monocolor, de una hegemonía partidista claramente marcada, pasamos de ser el ejemplo, el triste ejemplo que utilizó Sartori para definir el sistema de partido hegemónico; a ser un país cruzado por una intensa pluralidad política que se expresa elección tras elección y que ha provocado que se instalen entre nosotros fenómenos típicamente democráticos: alternancia, ausencia de mayorías parlamentarias definidas, elecciones competidas, resueltas por estrechos márgenes de votación, gobiernos divididos, etcétera.

Es cierto que tenemos muchos pendientes y que también aquí las generalizaciones no son buenas, no es lo mismo hablara de un estado que de otro, hay estados todavía en donde hay estructuras que requieren proceso de modernización que en otros casos están mas resueltas, en fin; nuestro proceso de cambio político, de consolidación democrática, todavía tiene un trecho por

recorrer, pero eso es producto de la gradualidad con la que los cambios han venido ocurriendo.

Estos cambios se dieron -decía- eminentemente por la vía electoral, y las reformas electorales desde la de 97 en adelante forman parte de un proceso de transformación institucional de los procedimientos y por supuesto de las normas que rigen a nuestro sistema electoral.

Las reformas desde este punto de vista, en una primera instancia, enfrentaron la necesidad de abrir un sistema político hermético, excluyente, refractario al pluralismo, como el que se había forjado bajo la idea del régimen de la Revolución.

Esto fue el objetivo central, a través de la apertura del sistema de partidos y de la representación política, para permitir que el pluralismo se fuera recreando y accediera a los espacios de representación.

En un segundo momento, la atención se centró en una necesidad insatisfecha hasta ese momento, que era la de permitir a través de instituciones, a través de reglas, a través de procedimientos electorales ciertos, que los resultados de las elecciones generarán certeza, para decirlo como ustedes lo recordarán, probablemente, solía decirse a la década de los noventa, que el voto contará y que fuera contado, que los votos fueran contados bien y contarán.

Más adelante, el problema se enfocó en un tema todavía no terminado de resolver y que sigue siendo parte de la discusión cada vez que hay una reforma electoral, que es el de la equidad en la contienda, un tema muy complejo, es un tema que en muchas ocasiones nos hemos equivocado en su interpretación. La equidad nace a partir de la reforma de 1996, como una apuesta por un piso mínimo de condiciones para la competencia, no como una aspiración terminal, no como un techo de igualdad, como un piso de igualdad, que permitiera -insisto- condiciones mínimas de competencia electoral, en condiciones de un equilibrio mínimo.

Bueno, todavía seguimos, elección tras elección, colocando el tema de la equidad como el gran tema de la materia electoral, como lo pueden observar a partir no sólo de las quejas sino -también- de las resoluciones que resuelven las instancias jurisdiccionales.

Bueno, desde este punto de vista, la reforma de este año, es una reforma que continúa esa lógica de gradualismo y de paulatino fortalecimiento de la institucionalidad electoral. Hay varios ejemplos de ello, por ejemplo, uno de ellos, el primero, tal vez el más emblemático es el tema de la fiscalización. La fiscalización no nace con esta reforma, sino que esta reforma viene a reforzar, a reformular los mecanismos, las atribuciones, de las instituciones electorales, ahora, particularmente del INE, en materia de fiscalización en esta lógica gradual y paulatina.

Estamos muy lejos de cuando en 1993 se establecieron los primeros lineamientos de fiscalización para el IFE, que eran mecanismos muy acotados, que no implicaban capacidades reales de auditoría, sino meramente de revisión de lo que los partidos le informaban a la autoridad electoral en sus informes. No podía el IFE trascender, hacer cruces, compulsas, en aquel momento. La reforma de 96 fortaleció las atribuciones de fiscalización, pero como lo demostraron celebres casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox* resultaba insuficiente y había áreas de oportunidad, como por ejemplo, al existencia entonces de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal.

La reforma de 2007 implicó un paso adelante en este sentido y se le otorgaron al INE, al IFE -perdón- estas atribuciones claras y definidas desde la propia Constitución y se apostó por la creación de una Unidad Técnica que fue una especie de medio-camino entre lo que era la Comisión de Fiscalización del otrora IFE y lo que era, por ejemplo, instituciones como la COFEL en Chiapas, que eran instancias autónomas para realizar la propia fiscalización.

Bueno, en ese mismo sentido, la reforma 2014 le impone al INE nuevas atribuciones en una lógica de reforzamiento de las tareas de fiscalización, ahora tenemos que hacer la fiscalización a partir de un sistema articulado, a través de un sistema de contabilidad en línea que implica una especie de reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de los partidos políticos, se fortalecen las atribuciones de fiscalización al dotar o volver a construir una unidad -perdón- una Comisión de Fiscalización de la que la unidad en la materia constituyen una secretaría técnica, en fin, y además -por supuesto- se reducen los tiempos de la fiscalización misma, bajo la lógica de poder tener elementos de la fiscalización que puedan ser considerados al momento de calificar las elecciones.

Como ustedes saben, esto no estoy convencido de que sea una buena idea, pero no lo voy a discutir, es lo que mandata la propia Constitución. El rebase de los topes de gasto de campaña es -ahora- una causal de nulidad de la elección, en fin, bajo esta perspectiva hay una gradualidad, y la reformas se inscribe como un paso adelante en la consolidación de la institucionalidad electoral o por ejemplo, también, el segundo ejemplo que pongo sobre la mesa es el de la materia de radio y televisión, ahora se consolida, se expande -digamos- la capacidad de gestión del Instituto Nacional Electoral, como autoridad encargada de la administración de los tiempos del Estado y de vigilar la observancia de las prohibiciones, de las obligaciones, y de las restricciones que existen en esa materia, llevadas a la televisión restringida y a lo que la tecnología ha permitido, es decir, el multiflexeo a partir de una misma señal.

Es decir, hay una lógica que coloca a la reforma 2014 un paso más en está, insisto, gradual y paulatina construcción de una democracia más consolidada; sin embargo, la reforma también, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tiene una lógica -si se me permite- rupturista, es decir, si hay una lógica refundacional en la reforma, particularmente por lo que tiene que ver a la creación de esto que

nos ocupa, es decir, de una nueva relación entre los órganos electorales locales y el órgano electoral nacional.

Es una lógica rupturista, porque el modelo electoral que se había venido construyendo desde 1990, a lo largo de las últimas dos décadas –casi- y media, era una lógica de coexistencia de 33 sistemas electorales, 32, uno por cada entidad federativa, y uno federal, que si bien tenían vasos comunicantes, mecanismos que digamos implicaban una natural coordinación y colaboración entre las autoridades encargadas de administrar un sistema electoral estatal y el sistema electoral federal, estaba fundado, esta colaboración, en una base facticia.

Déjenme explicar. Uno de estos vasos comunicantes fue el Padrón Electoral, prácticamente en todo el país, salvo en el estado de Baja California, en donde tuvieron un propio mecanismo registral y la expedición de una credencial electoral para votar propia, para las elecciones de aquella entidad, todos los estados utilizaron desde 1991 el padrón electoral que se confeccionó por parte del entonces en el IFE y utilizaron como mecanismo de identidad electoral las distintas credenciales que fueron cambiando a lo largo de la historia de este instrumento de identidad electoral.

Pero este uso no estaba mandatado por la Ley, sino era el producto de una serie de convenios elección tras elección que se pactaban entre el órgano local y el instituto federal electoral. La fiscalización a partir del año dos mil pretendió ser más exhaustiva a través de convenios de colaboración en esta materia, pero que también aquí fueron pactándose y conviniéndose caso por caso. De hecho, Arturo Sánchez ya no está aquí, pero en ese tiempo era el Director de Prerrogativas, era el encargado desde el punto de vista técnico de revisar la fiscalización y fue quien empujó la suscripción de muchos convenios.

Ahora a lo largo de la década pasada se lograron suscribir 21 convenios de intercambio de información, no se pudo ir más allá. Varios órganos locales argumentaron que no tenían atribuciones para suscribir estos convenios, otros dijeron no nos interesa suscribir estos convenios y por lo tanto de crear una red fiscalizadora que no dejara zonas grises no pudo concretarse, porque no existía la capacidad de convenios en todos los casos.

Es cierto que con la reforma de 2007 y la concentración en manos del IFE, con la capacidad de administrar los tiempos del estado en radio y en televisión tanto para las elecciones federales como locales implicó una dimensión de comunicación y de interacción entre los órganos locales y del órgano federal, aquí si ya no producto de la voluntad sino de un mandato constitucional, porque la materia de regulación de la radio y televisión es de competencia federal.

Pero esa había sido la lógica como se había instrumentado el modelo electoral en el país y eso permitió que hubiera entidades que en su propio sistema electoral tomaran decisiones que no coincidían con el sistema federal, por ejemplo hubo muchas entidades que decidieron que sus órganos iban a ser de participación

ciudadana, no solamente encargados de las elecciones sino de instrumentar otros mecanismos de participación política de los ciudadanos, o estados como Chiapas que decidió que la fiscalización la hiciera otro órgano distinto al órgano administrativo electoral, o Coahuila que decidió por ejemplo que los calendarios electorales sería completamente atípicos con lo que sucedía con el resto del país.

En Coahuila el tiempo de duración de las campañas y de las precampañas depende del tamaño del municipio o del distrito, de la población o de los ciudadanos, esto quiere decir que las campañas podían iniciar en un municipio un día y en otro dos semanas después. Modalidades que eran permitidas por esta lógica, si se quiere, de los sistemas electorales que se fueron articulando en el país.

Como ustedes saben esto cambio radicalmente con la reforma, en parte porque implicaba un modelo que no es el que acabo siendo plasmado en el texto de la Constitución. Ustedes saben que desde hace tiempo la idea, estoy hablando que desde la primera vez que se planteo fue en 1990, en los foros que antecedieron la reforma en la que nace el IFE, en 1989-1990 planteaban la posibilidad de que hubiera un solo órgano federal electoral, de carácter nacional, que se hiciera cargo de todas las elecciones, dos décadas después, en 2007, en los foros, en el marco de lo que se llamó Ley de la Reforma del Estado, en Veracruz, prácticamente todos los partidos políticos, salvo el PAN plantearon como parte de su agenda de reformas que se creara un instituto nacional electoral que permitiera la desaparición de todos los órganos locales electorales.

Unos años más tarde el PAN se sumo a la propuesta cuando se discutió la llamada Reforma Política, el decálogo del presidente Calderón al que se sumo el PAN planteado la creación de un instituto nacional electoral, de un tribunal nacional electoral y la desaparición de los órganos electorales en las entidades federativas.

Pero lo que acabo pasando fue una cosa que algunos llaman híbrido que plantea la existencia de órganos electorales administrativos, los así llamado OPLES en las entidades federativas y un órgano nacional, el IFE convertido en un órgano nacional que coexiste y esto plantea un problema de interpretación, primero es una lógica y esto para explicar porque digo que es una reforma rupturista, porque nos cambia de tajo un modelo que se había venido consolidando a lo largo de dos décadas y media, pero que requiere una explicación que vamos a compartir con ustedes, que no fue sencilla de construir entre nosotros, de la que va a depender de aquí en adelante la relación que vamos a establecer con ustedes. Porque déjenme decirlo así: la posibilidad de cómo se interprete lo que quedo plasmado en la Constitución como el nuevo sistema electoral en el país depende de la racionalidad de cómo se va instrumentar esa Reforma. La misma Reforma deja abierta las puertas a que si en una excesiva interpretación de las atribuciones del INE por parte de quienes encabezamos esta institución, podríamos desnaturalizar la razón de ser de ustedes.

Déjenme decirlo así, si nosotros asumiéramos que la facultad así llamada, eufemísticamente llamada de asunción, seguimos dándole vueltas y no acabamos de entender por qué demonios el legislador le puso este nombre, porque si lo hubiera, la reforma se hubiera publicado el 12 de diciembre habríamos entendido que era a asunción de las vírgenes o qué se yo, digamos no. pero por qué le llamaron asunción y no tracción total, bueno pues es un enigma lingüístico.

Bueno, si nosotros decidiéramos ejercer de aquí en adelante de manera permanente la facultad de asunción, si para el próximo años- ya sé que a muchos de ustedes se les iluminan los ojo, pura piña no, no crean que va por allá- pero si lo hiciéramos qué razón der tendrían los Organismos Públicos Locales Electorales.

O sea, si elección tras elección, tanto las coincidentes como la que nos convoca olas casi coincidentes como la de Chiapas, todavía no sabemos-insisto- dónde va a acabar eso, o las de 2016 y 2017, decidiríamos nosotros que las hacemos de cabo a rabo, cosa que podemos hacer si votamos esta facultad, el ejercicio de esta facultad por una mayoría calificada del Consejo General, me pregunto cuál es la razón de ser de la subsistencia de los Órganos Electorales Locales.

Ojo, ejercer una atribución que la misma reforma nos hace podría acabar dándole al traste a una de las conclusiones de la reforma que, sí se crea un INE pero ustedes subsisten, reformulados y replanteados, pero subsisten las autoridades administrativas electorales de los estados.

Entonces, eso solamente esto lo digo como un ejemplo de cómo, del hecho de cómo interpretemos la reforma depende la instrumentación de la misma, y el sentido de la misma.

Cómo debemos interpretar esta reforma. Bueno, hemos convenido que la manera más sensata de darle un sentido a la reforma y no desnaturalizar es la de asumir que lo que hoy tenemos como producto de la misma ya no es a consistencia de 33 sistemas electorales como había venido ocurriendo hasta ahora, sino más bien la constitución de un sistema nacional electoral que e integra por un órganos nacional y por órganos locales, y que cada una de estas instancias tiene, no sólo una razón de ser, sino que de esa razón de ser traduce en una serie de atribuciones específicas y que a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en donde las competencia d dependían simple y sencillamente del nivel federal en el que nos ocupáramos.

Ustedes acuérdense por ejemplo cuántas veces el Tribunal Electoral no le dijo al IFE, “no, a ver, pérate, pérate, este tema de fiscalización es de las campañas locales, y por lo tanto le corresponde al órgano local y no te corresponde a ti”. Es decir, había una competencia muy clara, definida por las elecciones locales y las elecciones federales y san se acabó.

Ahora la cosa es mucho más compleja porque ya no es una relación que va, que pasada o una serie de atribuciones basadas digamos en la competencia federal o

local, sino que se trata de competencias específicas, muchas de las cuales están entreveradas.

Esto es, el INE tiene una cantidad de competencias que son responsabilidad suyas ejercer, a menos que se deleguen en las elecciones locales, la presencia del INE en las elecciones locales va a ser mucho más intensa de lo que ocurría en el pasado cuando se convenía el uso del Padrón del IFE o el IFE administraba los tiempos del Estado. Más aún con esta figura que ya analizaron de la casilla única cuando hay elecciones coincidentes.

Ahora, qué quiere decir esto, sobre todo a la luz de lo que fue un debate muy intenso, un debate incluso me atrevería a decir, Marco recordará en el ámbito de un informe del así llamado COPUEX que agremia egresados de escuelas de derecho que estudiaron en el extranjero y que hace de socio de muchos órganos electorales y que realizó una serie de foros electorales en este sentido, a dónde va el federalismo electoral, en ese ámbito hubo una-ustedes lo sabe- una narrativa, un discurso muy fuerte en contra de la reforma, señalando que era un atentado al federalismo en nuestro país.

Bueno, cómo hacemos y cómo debemos de interpretar para que por un lado esto efectivamente no ocurra. Bueno cómo hacemos y cómo debemos de interpretar para que por un lado esto efectivamente no ocurra, bueno, la lógica es interpretar, nuestra conclusión es interpretar que la presencia del INE en las entidades federativas o que el rol del INE más bien en éste sistema electoral de carácter nacional no es otro sino un rol de coordinación o si se quiere de rectoría de un sistema articulado por distintas partes en lo que ustedes puedan en un plan o un papel también fundamental.

Esto es, el sentido de la reforma n fue desaparecer a los órganos locales, porque si no lo habría dicho con todas sus letras, sino más bien, el de generar una lógica de homogeneidad, de estandarización de criterios, de procedimientos y de directrices. Dicho en otras palabras, que los criterios para fiscalizar las campañas en Chiapas no sean distintos de los criterios para fiscalizar las campañas en Oaxaca o en Yucatán; sino que sean los mismos criterios que permitan- aquí sí- un equilibrio y la generación de estándares de equidad en todas las elecciones federales y locales, sin que esto suponga una suplantación de lo local por lo federal, es decir, el trabajo de los ahora llamados OPLES por el INE.

La posibilidad existe, pero a diferencia de la facultad de asunción, que la verdad no se nos ha pasado por la cabeza ejercer nunca, bueno nunca me muerdo ya la lengua, pues en Oaxaca ya la decidimos asumir con la elección extraordinarias de San Ignacio de Mar, ¿no? Dionisio del Mar, era otro santo. San Dionisio del Mar. Que tiene un nombre espectacular y debe ser, bueno, esto va a ser una buena oportunidad para ir a ejercer directamente, el nombre suena lindo. Y las playas de Oaxaca suelen ser, y supongo que está en el mar, no. Pero algo me lo dice.

Así como la facultad de asunción no pretendemos volverla la cotidianidad y la ordinariadad, al contrario, sí la facultad puede servirnos como lo dice la misma Constitución para tomar algún caso que nos permite emitir criterios generales que van a valer en todas las elecciones. ¿Me explico?

O sea, la lógica de estandarización es una lógica, creemos, correcta de cómo interpretar esta compleja realidad. Y con esto voy a concluir, la presencia del INE va a ser una presencia mucho más consistente de lo que era la del IFE antes, pero hay que entenderla, y así lo queremos hacer, y aquí les comparto, me voy al tema de fiscalización porque es muy emblemático, pero la lógica con la que queremos asumir nuestro rol en este nuevo diseño, en este nuevo sistema electoral de carácter nacional, es un rol que entendemos como de fortalecimiento de los órganos locales

Y me explico. Cuando tuvimos que decidir qué íbamos a hacer con la fiscalización pues nos empezamos a enfrentar a las cifras. Bueno, si en el 2015 nosotros vamos a fiscalizar todas las campañas federales y locales, y las precampañas federales y locales vamos a pasar de revisar 6 mil informes de precampaña y campaña que es lo que habría hecho el IFE si no hubiera habido reforma, sólo de las elecciones de diputados federales. A pasar a revisar alrededor de 75 mil informes de campaña, sin contar o sin saber todavía cuántos candidatos independientes va a haber.

Con una agravante adicional, antes tenía el IFE seis meses para revisar estos informes, ahora vamos a tener 45 días, porque como les decía tienen que estar cruzadas, tienen que estar listas los dictámenes respectivos para que eventualmente sean utilizados en el proceso de calificación de las elecciones.

Dijimos muchos la solución es delegar, ya pues tenemos esa atribución vamos a delegarle a los OPLES y háganse bolas ustedes, en lo que les toca a ustedes. Y empezamos a darnos cuenta en que no iba a ser posible, porque precisamente de cómo se había construido el modelo electoral previo la disparidad en estructuras, en recursos, en capacidades técnicas, en existencia o no de servicios profesionales electorales era tal entre los órganos electorales de una entidad y otra que volvían prácticamente imposible poder ejercer la facultada de delegación tal como nos la mandata o nos la confiere la reforma constitucional.

Porque para poder delegar tenemos que constatar caso por caso que existen condiciones materiales, técnicas, operativas, institucionales, me atrevo a decir, para poder ejercer esta función. Y entonces asumimos que en esta ocasión descansen la chamba de la fiscalización, nos va a tocar a nosotros, pero el trabajo que debemos asumir como órgano coordinador, rector del sistema nacional electoral es el de provocar también una estandarización en términos de estructuras que nos permita en un futuro poder delegar. Y hacerlos corresponsables de tarea que es natural, y diría que hasta benéfico que se realicen en el ámbito local, pero que hoy dista esta dispersión, esta falta de homogeneidad y nos resulta prácticamente imposible.

Es decir, con esto concluyo de veras. Nuestro papel en con ustedes, en la relación con ustedes, no solamente es construir elecciones dándole sentido a este entreveramiento de atribuciones, en las que la capacitación nos toca a nosotros pero la producción de los materiales a ustedes ¿Me explico? Y que implica una coordinación aceitadisíma entre nosotros.

Sino también a mediano y largo plazo, a partir de la construcción del Servicio Profesional Electoral Nacional y otros mecanismos, ir fortaleciendo a todos ustedes de manera homogénea para que en un futuro, así como no queremos la facultad de asunción, bueno, salvo en términos teológicos, que eso suena bonito, no. Si alguien haciende a... ¿no?

En el futuro la facultad de delegación podamos ejercerla como algo recurrente porque ustedes, previo dictamen nuestro, estarán validados como entidades que tienen la capacidad técnica operativa, y me atrevería a decir incluso, el respaldo político para que puedan hacerse cargo de esas atribuciones.

Es decir, solamente si entendemos la reforma de esta manera podemos, creo, concebirla como una reforma que vienen a consolidar y fortalecer el régimen democrático. Y eso pasa, como lo decía Ciro Murayama en la intervención anterior, por fortalecer los causes institucionales como los mecanismos en los cuales una sociedad cada vez más refractaria a la política, cada vez más desencantada por los problemas estructurales que atravesamos con las instancias de gobierno, con las instancias públicas, pueda poco a poco recuperar esa confianza y hacer de las elecciones la vía privilegiada para resolver nuestras diferencias de manera democrática, es decir, de manera pacífica.

En síntesis, esto es un poco el contexto como el que queremos entender desde una perspectiva abstracta, conceptual, en rol del INE y nuestro papel y relación con ustedes.

Los dejo ahora con Marco que va a aterrizar justamente estas ideas en temas mucho más concretos, digamos, pero que forman parte, insisto, de una reflexión que inevitablemente tenía que partir de cómo demonios interpretamos la reforma electoral. Y si logramos además hacer que este sea un discurso nuestro, pero también de ustedes, pues evidentemente vamos a contribuir en la lógica de fortalecer el sistema electoral ahora de carácter nacional que nos impone la reforma.

-o0o-