

Hacia la evaluación del desempeño de las instituciones electorales*

Víctor Alarcón Olguín†

Primero deseo situar un contexto con tres ejes problemáticos respecto a nuestro constante avatar para construir reformas electorales. ¿Por qué no hemos podido tener un contexto adecuado? Sin lugar a dudas hay varias vertientes:

- ‡ *Problemas de desempeño.* Nuestras reformas electorales no han hecho evaluaciones de fondo sobre los desempeños; no solamente de los resultados o consecuencias políticas, sino del rendimiento, de lo que las instituciones realmente ofrecen, aparte del costo. Primero hay que situar el desempeño por sí mismo, es decir, hacer un seguimiento muy puntual de lo que las instituciones, tanto de nivel federal como subnacional, han generado hasta el momento actual.
- ‡ *Desconfianza mutua.* Otro es el problema de la desconfianza mutua, que precisamente el desempeño produce como impacto, como golpe de onda. El problema de desempeño, primero, hacia los propios partidos políticos. Evidentemente se percibe que el desempeño no corresponde a las expectativas y, por lo tanto, los partidos

*Versión de audio editada.

†† Doctor en Estudios Sociales (con especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa. Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), 2013-2015.

políticos generan un primer círculo de desconfianza. Hoy también tenemos un círculo de desconfianza entre los propios consejeros electorales, entre los propios magistrados, en la opinión pública, y así sucesivamente. Los círculos se vuelven concéntricos, como una piedra que hubiéramos echado en el estanque.

- ✦ *Desconfianza generalizada.* Asimismo, existe un problema de desconfianza generalizada, en la percepción del ciudadano, y una cercanía o lejanía que ese desempeño genera en la participación electoral. Tenemos el caso vivido en 2009, cuando incluso hubo un llamado al abstencionismo.

Entonces, debemos decidir qué tipo de instituciones queremos, hasta dónde queremos que lleguen y de qué manera los actores se disciplinan o no se disciplinan con el ejercicio o la presencia de estas instituciones.

El proceso electoral pasado reflejó aristas muy concretas, donde esto se expresa: dificultades en la elección de consejeros, dificultades en cómo trazar el problema del financiamiento ilegal, dificultades en la compra y coacción del voto, dificultades en la propaganda encubierta de medios, o en el papel directo que los medios de comunicación quieren jugar para influir o determinar los resultados electorales favoreciendo o no, a un candidato de su preferencia.

Nos preocupa mucho que esta desconfianza ahora haya tocado a las encuestas, porque nos quita un instrumento científico suficientemente poderoso y objetivo, por lo menos para quienes consideramos, desde el ámbito académico, que es un elemento importante para generar esa confianza.

Los partidos políticos ahora desconfían de las encuestas o empiezan, con un ánimo punitivo, a castigar o a pensar que hay que partir del *sospechosismo* para poder entonces tasar la honestidad o no honestidad del trabajo de encuestas, que sin lugar

a dudas es como cualquier otro trabajo: también está sujeto a una investigación, una certidumbre, y una metodología científica, que eso evidentemente separa a los buenos trabajos, de los malos trabajos, con la calidad científica que esto genera.

Como ya lo comentaba la doctora Langston, tenemos ahora problemas también muy serios, de cómo seguimos tratando de esquivar, de tamizar o de simular por ejemplo cuotas de género o candidaturas de jóvenes e indígenas.

Estamos creando círculos concéntricos bastante perniciosos a partir de la desconfianza. De manera paradójica, ahora en el sistema de medios de impugnación nos damos cuenta que hay inconsistencia precisamente por jurisprudencias. También se ha discutido en este foro la conveniencia o no de tener un código electoral o un sistema de medios de impugnación, tanto en la parte administrativa como en la parte jurisprudencial.

Eso no necesariamente tiene que modificar el carácter federalista de nuestro sistema, pero sí esa diversidad o esa discrecionalidad extrema en la que, como decía el magistrado Galván, esto es problema de omisión o demasiada comisión, demasiado interés de influir en el resultado electoral.

En estas dos vertientes encontramos un universo bastante variopinto sobre lo que nos está empezando a afectar, y me parece que estamos en riesgo de empezar a generar un círculo vicioso, es decir, de regresar a un IFE de 1990 o de regresar a un concepto de reinventar las candidaturas independientes arrancando desde 1918. Eso implica dar vueltas en círculos.

Sin embargo, dentro de toda esta maraña que tenemos, hay puntos importantes de avance, y el más importante de ellos es la reforma de agosto de 2012. La reforma en materia de consulta popular, iniciativa popular y candidaturas ciudadanas o independientes es un triunfo de la sociedad civil; es un triunfo de los colectivos ciudadanos que se acercaron a esta soberanía durante la legislatura pasada para avanzar en la construcción de esa propuesta, con un resultado que no debe menospreciarse.

Hoy el dilema que tenemos afortunadamente es el plazo constitucional, que está marcado por los artículos transitorios segundo y tercero, para que esta soberanía y en general el Congreso de la Unión, incluso las legislaturas de los estados, respondan a este compromiso que tienen con la sociedad para poder lograr esta instrumentación.

Ya se nos ha informado con mucha propiedad que a la fecha, solamente tres entidades federativas han avanzado en ese proceso, y el compromiso de esta soberanía es cumplir con el plazo correspondiente en lo tocante al ámbito nacional, el cual vence, tanto en lo federal como en lo local, en agosto de este año

¿Qué es lo que pueden hacer tanto en un plano como en otro las diversas soberanías en el nivel subnacional y en el nivel federal? El Pacto por México plantea la idea de hacer leyes reglamentarias, pero no es la única opción disponible. Otra opción es generar, como también se propuso en días pasados, una reestructuración general del Cofipe.

Ricardo Becerra mencionó que hay 153 artículos factibles de ser afectados simplemente para ajustar las disposiciones de una ley general de partidos en ese tema y todo lo expuesto respecto a las posibles adecuaciones, como refirió el magistrado Galván, en cuanto a sistema de medios de impugnación, sistema de radio y televisión, sistema de financiamiento, sistema de registro, sistema de representación de órganos electorales. Eso nos da una idea de la complejidad que podría implicar no solamente trazar leyes reglamentarias, sino incluso una reestructuración integral del sistema de representación, tal y como lo conocemos, incluso con sus manifestaciones específicas.

En un tercer plano, también podemos generar una ley federal de participación ciudadana que logre diferenciar a las candidaturas independientes más allá del ámbito Cofipe; y lo que de suyo es la iniciativa popular, que en sí misma sería el trabajo de los ciudadanos que queramos formular iniciativas, las cuales podrían tener el mismo tratamiento de iniciativa preferente

como se aprobó en la legislatura pasada. Asimismo, también podemos trazar una ley de participación federal de carácter ciudadano para hacerla crecer en el sentido que mencionaba el doctor López Montiel.

Por fortuna tenemos mucha experiencia y mucho campo donde abreviar, desde las legislaciones totalmente inaplicables hasta algunas que ya nos han mostrado experiencias concretas como las del Distrito Federal, Jalisco, Guanajuato y Veracruz, con resultados que nos pueden servir para hacer asequibles este tipo de instrumentos de una manera operativa y eficiente, no sobrecargando de obligaciones a la tercera generación de autoridades y de instrumentos electorales como son hoy los institutos electorales y de participación ciudadana.

Es decir, de las viejas comisiones gubernamentalizadas a los institutos electorales de los años noventa y luego esta nueva oleada que se ha construido en los últimos cuatro o cinco años, cuando la participación ciudadana se toma también como un instrumento importante de complementación para estructurar el universo de incidencia que podemos generar no solamente por medio de las iniciativas populares, sino también de las consultas y referéndums.

El otro elemento sobre el que me gustaría reflexionar es la necesidad de que estas reformas no se conviertan en pautas de negociación; es decir, que las reformas que son necesarias no se vuelvan moneda de cambio entre los partidos, o que nada más sean un tema para los partidos.

Por eso agradezco la apertura que se generó tanto en el Grupo Parlamentario del PRD como en la Junta de Coordinación Política y en todos los diputados que gentilmente nos han acompañado, porque hay un ambiente de que la sociedad civil también está en esta discusión. Es un elemento que no podemos desaprovechar, pues resulta importante que hagamos nuestra parte como sociedad civil, como agrupaciones académicas, para que esta reforma tenga legitimidad también desde el ángulo social.

No podemos seguir pensando que de buena voluntad los partidos políticos puedan llegar a algún acuerdo, sino que, como ocurrió en la reforma constitucional de agosto, organizaciones civiles podamos acompañar, como lo estamos intentando a partir de este foro, y generar una iniciativa que se concrete adecuadamente en esta reglamentación de la reforma a los artículos 35, 41 y 122 de la Constitución, a la que nos estamos acercando.

En particular, siguiendo la recomendación del magistrado Galván, me parece importante que esta soberanía pueda definir tres componentes importantes dentro de esta evaluación del desempeño que tienen que hacer de las instituciones electorales y lograr que esa reforma pueda tener un aterrizaje eficiente.

Por un lado, primero, está la razonabilidad, ¿qué es lo conveniente? Hasta ahora lo que hemos visto es que se busca dotar de cierto porcentaje, pero por eso es importante hacer la comparación con las leyes de participación ciudadana para el caso de consulta popular e iniciativa popular, de modo que no resulten nugatorios o simplemente imposibles, como ya también aquí se ha dicho. Por ende, esa implementación, tanto por proporcionalidad como por razonabilidad, debe lograr, mediante la determinación más importante que tenga que tomar el Poder Legislativo, la factibilidad.

Cuánto queremos invertir, efectivamente, en la consecución de objetivos que permitan que los ciudadanos puedan expresarse y hacer un uso racional de estos instrumentos. Desde luego, también, esa factibilidad tiene que ver con poner un obstáculo suficientemente adecuado para que todo los actores puedan estar más o menos en igualdad de circunstancias para hacer el mismo recorrido y que se les pueda pedir tiempos razonables, para que los partidos políticos y los ciudadanos, con independencia de sus características particulares, puedan estar en condiciones de hacer un recorrido de los obstáculos en tiempos razonables y en condiciones más o menos equitativas.

Lo que me preocupa en particular es que esto sea un salto al vacío. ¿En qué sentido? En el de que las candidaturas independientes sean usadas como pistas paralelas para presentar candidatos –como algunos partidos ya están ofreciendo– y que los militantes de partidos políticos se separen temporalmente de sus partidos y se presenten como candidatos independientes. Eso es simulación y es un salto al vacío, pues se obtendría así financiamiento público paralelo y se rompería con el carácter civil e independiente del concepto de candidatura.

Creo que ese es el principal riesgo que hay que acotar en la reforma que regule las candidaturas independientes. Es decir, debe lograrse una efectiva separación o que estos presuntos militantes no participen o no tengan la intención de participar en las internas de su partido. Tenemos que buscar que esos mecanismos eviten financiamientos inequitativos para candidatos que de por sí van a tener una dificultad para competir, porque hay que tomar en cuenta que, aunque no está aprovechada la figura a profundidad, en 31 estados de la república tenemos la posibilidad de partidos políticos locales o agrupaciones políticas locales –independientemente de lo que hoy tenemos, con las más de 50 solicitudes de registro que se acaban de presentar ante el IFE, para obtener un registro como partido político nacional para la próxima elección de 2015.

De por sí es un universo bastante complejo, que en muchos sentidos se dificulta todavía más con el requisito de tener el 0.13 por ciento del padrón, o la presencia en 200 o 300 distritos, o en las 32 entidades federativas de la república como se pide en un registro nacional. Así que las candidaturas independientes no tienen un camino fácil.

El otro riesgo es que los partidos políticos se peguen un balazo en el pie, de alguna manera, y puedan empezar a afectar la representación de cuotas de género. Entonces todavía va a ser más complicado que las candidatas con alguna posibilidad del éxito, puedan entrar a los distritos de mayoría porque,

efectivamente, las condiciones de una contienda interna pueden ser todavía mucho más desfavorables y las van a obligar a desplazarse a una candidatura independiente o a que se liberen momentáneamente de la candidatura y liberen así a los partidos políticos de hacer una interna porque no hay mujeres, o no hay mujeres con competitividad... Ese puede ser también un riesgo adicional de las candidaturas independientes, una consecuencia política perniciosa.

De por sí, las candidaturas independientes tienen una carga de sospecha, de desconfianza, de preocupación sobre si pueden ser financiadas por narcotraficantes, o ser usadas por candidatos de los poderes fácticos, es decir, ya cargan con varios estigmas y esa situación se acrecienta precisamente con la posibilidad que los partidos políticos puedan recurrir a esa figura para evadir sus compromisos respecto al cumplimiento de cuotas de género, o respecto a la representación de jóvenes, minorías indígenas, o de minorías como la comunidad lésbico-gay, etcétera.

Otra situación que debemos prever es la posibilidad de que sorprendentemente, *al cuarto para las doce*, los candidatos independientes declinen a favor de otro candidato; y si vienen de un partido político, ellos van a hacer la labor de zapa para contrarrestar a los candidatos independientes: a un candidato serio podrían mandarle un candidato con etiqueta ciudadana, minimizarlo y entonces ganar la elección en dos frentes, uno supuestamente ciudadano y otro directa o abiertamente del partido político. Me parece que este es el aspecto más riesgoso, y si la ley no lo prevé, se condenará a la candidatura independiente a un panorama con mayores dificultades.

¿Cuál sería mi propuesta? Evidentemente los partidos políticos tienen que resolver su democracia interna. Para una situación como esa tenemos una salida mucho más honesta, mucho más factible, por lo menos la experiencia comparada me permite decirlo, que es utilizar las primarias abiertas, como en el caso argentino, aunque no con la convocatoria nacional, pero sí con

la respuesta, por ejemplo, que está tomando el Partido Acción Nacional para elección de sus dirigentes.

Puede seguirse avanzando o abonando en las internas de los partidos, lo cual ha sido un camino relativamente fructífero, aunque también hemos tenido contratendencias como producto de la reforma electoral de 2008. Pero existe una segunda opción, quizá mucho más atractiva, consistente en ir abiertamente a las elecciones, donde ningún partido político tenga restricción de registrar tanto candidatos como quiera, y que sea la ciudadanía quien decida por cuál candidato del partido de su preferencia vota.

Al respecto, lo importante es que todos esos candidatos se presenten con un solo presupuesto, para que sigan siendo parejos con los candidatos independientes. Es decir, que las abiertas se efectúen como ocurre u ocurrió por muchos años en el Uruguay, con la famosa Ley de Lemas. El ciudadano va con sus candidatos independientes y cada partido político puede presentar tres, cuatro candidatos de mayoría relativa, se toma un solo voto, se integra la sumatoria y después se van desplazando los votos, del menos votado al más votado, y se fortalece al candidato que tuvo la mayor fuerza de su partido político. La sumatoria de sus votos le puede hacer ganar la curul con el apoyo acumulado de todos los candidatos que hayan participado en esa contienda.

Me parece esa sería una forma mucho más honesta de que –sin inhibir la posibilidad de una contienda interna– de todos modos los militantes puedan primero pronunciarse por su candidato, pronunciarse por su partido, y eso no engaña al elector tratando de presentarse con una camiseta que creo que no les corresponde.

Yo creo en el juego limpio, y si esta reforma está llamada a fructificar, tiene que abordar de manera frontal este aspecto, como un asunto de credibilidad, y con independencia de todos los demás elementos, pues tampoco se debe extender un cheque

en blanco con la idea de que el ciudadano impoluto de la sociedad civil anónima de capital variable, y muy variable, vaya a ser el dueño de la virtud. No, por el contrario, todos los ciudadanos somos igualmente escrutables. Todos los ciudadanos estamos igualmente obligados a la generación de un concepto de transparencia, de rendición de cuentas.

A ello se debe mi interés por participar en esta mesa. Esperamos que todo esto pueda ser considerado y rescatado por esta soberanía en el momento pertinente para discutir el alcance y la profundidad de este tipo de reformas. Estamos viviendo un momento para la participación ciudadana desde los partidos, con los partidos y no al margen de los partidos, y también, en un ejercicio de reciprocidad, de reconocimiento, de involucramiento desde la sociedad civil, desde las organizaciones académicas, desde las organizaciones ciudadanas o simplemente como ciudadanos en lo individual, con el propósito común de construir otro estilo de hacer política.

Eso sí, esta reforma electoral tiene que darle la vuelta a la hoja para empezar a configurar otro estilo de negociación. Creo que esa es la invitación, el exhorto y la posibilidad que se nos abre con estos retos para la gobernabilidad democrática.

Sin duda alguna, es muy importante que los partidos políticos hayan construido la opción del Pacto por México, pero es un Pacto por México que está inconcluso, sin una representación ciudadana dentro del mismo; entonces no puede hablarse más que de una visión parcial y de una visión específica de México, que es valiosa pero incompleta.

Por eso yo saludo y me congratulo porque en este foro se esté hablando en una clave distinta. Esperemos que en efecto se recojan algunas de estas propuestas, ya sea en las leyes reglamentarias, en una modificación integral al Cofipe o en una ley federal de participación ciudadana, pues son varias las opciones que nos permitirían revertir esta falta de credibilidad sobre el desempeño general de nuestro sistema electoral y de

partidos. Empecemos realmente a generar indicadores objetivos, muy puntuales.

Y como nota al margen, aunque no es el tema, ahora que estamos en la víspera de una elección abierta para un solo consejero electoral, y hacia septiembre-octubre para otros cuatro consejeros, por qué no vemos que los aspirantes a consejeros electorales presenten no ensayos académicos, sino auténticos programas de trabajo. Es decir, no vamos a elegir a académicos, no vamos a elegir a políticos en retiro. Estamos eligiendo a técnicos, a gestores, a gente que tiene que demostrar un servicio profesional y un compromiso precisamente con la materia electoral, con el desempeño y la credibilidad. Como referente está el Servicio Civil de Carrera, está el ejemplo del Poder Judicial, así como el del personal del Servicio Exterior.

Debemos dar el salto necesario para despartidizar o despolitizar el proceso de elección de consejeros del IFE y regresar al punto de partida: buscar la pericia, buscar el desempeño, y eso sí viene del Servicio Profesional Electoral, esa es la mejor ruta, la mejor forma de despartidizar y despolitizar el tema.

El Poder Legislativo tendrá, para elegir por ejemplo a los magistrados de salas regionales, el trabajo acumulado de una evaluación de entrevistas, pero que vayan procesadas previamente por un desarrollo más centrado en preguntarle a los señores consejeros: ¿Qué viene usted a hacer aquí? ¿Usted cómo conoce el instituto? ¿Qué quiere cambiar? ¿La educación cívica? ¿Qué quiere cambiar? Perdón que lo diga, pero en las últimas convocatorias, ¿de qué sirve solicitar un ensayo sobre la evaluación de la reforma, que se puede copiar hasta de tareas.com?

Me parece que el reto más interesante es empezar a colocar lo que al Poder Legislativo le interesa, que es: estos sí nos pueden hacer o no el trabajo; saben o no de fiscalización; saben o no de regulación de tiempos en radio y televisión. Es decir, ¿qué experiencia tiene? ¿Tiene usted la experiencia de haber coordinado un distrito? ¿Tiene usted la experiencia de haber coordinado una

comisión? Es decir, paradójicamente tenemos algo tautológico, que el Servicio Profesional Electoral es al que no se le permite participar en estas convocatorias.

He participado en estos eventos y por eso estoy convencido de que la profesionalización es la mejor ruta para despartidarizar y despolitizar estos procesos selectivos. Desde luego tiene que haber confianza, pero esa confianza se gana con la experiencia, con el desempeño. Eso me permite regresar a mi punto de partida: instituciones con probidad, con desempeño, con trayectoria, como las que ya hemos tenido o tenemos en algunos puntos, como es la Judicatura, el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Judicial Electoral. Como es evidente, si en un momento dado se piensa que existen otras fuentes de experiencia, deben tomarse en cuenta, pero considerando que el punto central de la discusión en toda la reforma electoral es evaluar auténticamente el desempeño de fondo de nuestras instituciones y cómo deben estar o cómo queremos que estén.