

*Jorge Alcocer Villanueva**

La próxima reforma electoral

SUMARIO: I. Administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y fiscalización de ingresos y gastos, ordinarios y de campaña II. Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar III. La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales IV. Casillas electorales V. A manera de conclusión

Contra lo que algunas visiones casi idílicas perciben, la trayectoria de la autoridad electoral nacional (Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Electoral) ha sido un largo y sinuoso camino, con aciertos, tropiezos y coyunturas críticas, de las que dos relevos anticipados de los consejeros integrantes de su máximo órgano de dirección (1994 y 2007) son apenas un botón de muestra.

Estas reflexiones son un nuevo derrotero para un debate que hemos tenido a lo largo de más de tres décadas, una discusión que arranca en 1990 y hoy requiere que anticipemos nuevos cauces que, de una u otra manera, habrá que definir una vez que los resultados de las elecciones de 2018 estén sobre la mesa, si no es que antes.

Para contribuir a una discusión menos influida por la coyuntura que rodea las vísperas del proceso electoral de 2017-2018 (momento en que escribo estos renglones), propongo concentrar la atención en un punto específico, para luego esbozar la respuesta, o respuestas, a una pregunta.

El punto específico es la dimensión que el Instituto Nacional Electoral (INE) ha alcanzado, que tanto yo como otros analistas consideramos gigantis-

* Director General de la Revista Voz y Voto y Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C (CEPNA).

mo, aunque otros optan por un diagnóstico más radical: macrocefalia. Cualquiera que sea el término que usemos, es evidente que el INE ha llegado, en vísperas del inicio de su primera prueba completa en 2018, a un estado organizativo, presupuestal y operativo que pueden calificarse de preocupantes.

La pregunta que formulo en este ensayo, como hilo conductor de las siguientes reflexiones y propuestas, es concreta y directa: ¿qué podemos cortarle al INE para que, a partir de 2019, contemos con una autoridad electoral nacional más fuerte y menos onerosa?

Para exponer las propuestas que pondré a discusión, inicio con una apretada reseña de la trayectoria que la autoridad electoral nacional ha seguido en los cuatro ámbitos que abordaré en las páginas siguientes:

- La administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y la fiscalización de sus ingresos y gastos, tanto ordinarios como de campaña.
- El Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar.
- La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales.
- Las casillas electorales.

Para facilitar la lectura y comprensión, expondré primero la reseña y luego pasaré a exponer las propuestas de reforma para cada uno de esos ámbitos, en ese mismo orden.

Antes, es necesario recordar que el INE es heredero de las fortalezas y debilidades que el IFE acumuló a lo largo de su existencia (1990-2014), que fueron ignoradas o hechas a un lado por los redactores de las nuevas leyes que dan sustento al sistema centralizado de administración electoral surgido de la reforma de 2014.

De igual forma, para que el lector no se llame a sorpresa, debo advertir de que he sido, y sigo siendo, crítico de esa reforma y de sus resultados, a los que he calificado de “mazacote legislativo”. En consecuencia, no hay neutralidad de mi parte ante aquella reforma. Sobre advertencia no hay engaño.

I. Administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y fiscalización de ingresos y gastos, ordinarios y de campaña

Reseña mínima

Fue a partir de la reforma de 1996 cuando la Constitución y la ley electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe) regularon,

con exactitud y detalle, el derecho de los partidos políticos nacionales a recibir financiamiento público federal. La precisión es muy importante, ya que el financiamiento que el INE administra y suministra (como antes lo hizo el IFE) es exclusivamente el proveniente de recursos del erario federal. (Previstos, por tanto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación –PEF– de forma anual, dentro de la partida total destinada al INE.)

El financiamiento que las 32 entidades federativas otorgan por mandato constitucional a los partidos políticos de registro nacional y local, está contemplado en sus constituciones y leyes electorales y es financiado con los recursos de cada entidad, aplicando las reglas que establece la Ley General de Partidos Políticos y las que cada Legislatura local determina dentro de su ámbito de configuración normativa, según ha determinado la Corte en sentencia del 28 de agosto de 2017, a propósito de la llamada “Ley Kumamoto”.

Por tanto, para la instrumentación de las propuestas a que me refiero más adelante, será necesario considerar los dos ámbitos competenciales, el federal y el de las entidades federativas, es decir los 31 estados y la Ciudad de México.

En la primera etapa del IFE (1990-1993) los recursos asignados al financiamiento público de partidos estaban apenas insinuados en el marco constitucional y escasamente reglamentados en la ley que daba soporte al sistema electoral; aunque esa ley (Cofipe) los contemplaba, desde 1991 y hasta 1995 el monto que se le destinó a esa prerrogativa fue muy reducido, más aún comparado con lo que se registra a partir de 1996.

En correspondencia con esa situación, la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos era débil, casi una formalidad. De manera resumida, recordemos que la autoridad administrativa (IFE) recibía los informes contables, de ingresos y gastos generales, de los partidos, los integraba para fines de su revisión y turnaba los expedientes a la autoridad jurisdiccional, que emitía un dictamen consolidado sobre el resultado de la revisión y, de ser el caso, imponía las sanciones a los partidos infractores.

Hasta antes de 1996 el tema del financiamiento de partidos no fue motivo de conflicto, ni siquiera de atención de los medios de comunicación. Todo cambió a partir de la reforma electoral de aquel año, que multiplicó en forma exponencial los recursos públicos destinados a los partidos, tanto para sus actividades ordinarias como para las de campaña. Tan generosa dádiva estatal, repartida de manera proporcional a los votos de cada partido (70%) e igualitaria (30%), tuvo efectos tan inmediatos como drásticos en las condiciones de la competencia. Tan es así que en 1997, al año siguiente de la reforma, en la elección intermedia el PRI, por vez primera en su historia, no alcanzó mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Tres años más tarde perdería la Presidencia de México. No afirmo que tales cambios se hayan debido solamente al nuevo modelo de financiamiento público, solo sostengo que también obedecieron a esa causa, sin que sea posible ponderar su peso específico en la transición y la alternancia.

Al amplio ducto por el que empezó a fluir el dinero público para alimentar a los partidos políticos debía corresponder un sistema de fiscalización y vigilancia de la extensión y profundidad de los multimillonarios recursos que ahora entraban en las arcas partidistas. A esa tarea se dedicó parte de la energía del flamante IFE autónomo (a partir de 1996), al que la Constitución y el Cofipe otorgaron, en el ámbito federal, las facultades de fiscalización y vigilancia a través de una comisión de consejeros electorales, de la que dependía el equipo de auditores dedicados a esas tareas, agrupados en la que desde entonces fue llamada Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

No me extiendo más en el recorrido de memoria por este tema; sólo dejo anotado que el primer gran conflicto entre partidos y consejeros electorales, por motivos de la fiscalización, ocurrió después de las elecciones de 2000, a propósito de quejas por financiamiento ilegal del PRI y del PAN, casos conocidos por la denominación que les dio la prensa. Uno fue el “Pemexgate” y el otro “Amigos de Fox”, que dieron lugar a las que, hasta la fecha, siguen siendo las multas más cuantiosas impuestas por la autoridad electoral a partidos políticos.

En la reforma de 2007-2008 el Congreso dio un giro tanto al esquema de financiamiento de partidos como a la tarea fiscalizadora, en el segundo terreno, se dotó de autonomía técnica y de operación a la Unidad de Fiscalización y se suprimió la Comisión de Fiscalización, integrada por consejeros electorales, para entregar la decisión final sobre los resultados de la fiscalización, y las multas que se impondrían a los infractores directamente al Consejo General del IFE, sujeto a la decisión final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La medida no fue del agrado de los consejeros electorales, pero tampoco de los partidos políticos, que de pronto se vieron ante la nueva realidad de no tener correas de transmisión directa ante las cuales hacer valer sus quejas y reclamos por los resultados de la fiscalización, realizada por técnicos especializados. En la reforma de 2014 los legisladores decidieron regresar al modelo de competencia e injerencias previo, para lo cual resucitaron a la Comisión de Fiscalización integrada por cinco consejeros electorales (de un total de once), a la que subordinaron la Unidad de Fiscalización.

Además del salto hacia atrás, en congruencia con su motivación y sentido centralista, la reforma de 2014 confió al nuevo INE las facultades de fiscalización de partidos y campañas electorales de ámbito estatal y municipal, de modo que multiplicó las quejas y los conflictos que deben ser investigados y resueltos por aquél y por el TEPJF. En pocas palabras, la reforma de 2014 centralizó los conflictos electorales al ponerlos bajo la competencia del Consejo General. El conflicto local se volvió nacional. Pero hubo además otro efecto aún más nocivo, y contradictorio: la multiplicación del financiamiento público por la puerta falsa de las finanzas locales.

Como se recordará, la reforma de 2007 llevó a un ligero descenso en el financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos políticos y a

un recorte significativo del de campaña. Los números son elocuentes. En 1996 se dispuso que para cada elección, intermedia o general, cada partido recibiría para gastos de campaña un cien por ciento del financiamiento ordinario del año que correspondiera. En 2007 se decidió reducir el porcentaje que recibiría cada partido para financiamiento de campaña, al 30 por ciento en elección intermedia y al 50 por ciento en elección presidencial. El recorte era muy importante. Esas reglas no fueron modificadas en 2014.

Sin embargo, la reforma de 2014 igualó los criterios del financiamiento ordinario y de campaña de ámbito local con los federales, y por esa causa el total nacional recibido por el conjunto de partidos, para actividades ordinarias, se duplicó. Lo anterior se hizo al mismo tiempo que se despojaba a los institutos electorales locales (ahora llamados Organismo Público Electoral Local, OPLE) de sus facultades fiscalizadoras. El efecto provocado sobre los montos de recursos, ordinarios y de campaña, que los partidos reciben en las entidades federativas ha sido que la parte de recursos para financiamiento ordinario, de ámbito local, creciera exponencialmente, tal y como había ocurrido en 1997. Para ilustrar lo ocurrido en el ámbito local basta con señalar que, según la estimación realizada por la Revista Voz y Voto (septiembre de 2017) en 2018, en las 30 entidades con elección concurrente, los partidos recibirán, para sus gastos ordinarios, 4,132 millones de pesos, y para gastos de campaña 1,592 millones adicionales. Los montos anteriores son en adición a los 6,703 millones que los partidos recibirán, del INE en el mismo año. En suma, en 2018 se estima que los contribuyentes aportarán para partidos políticos la cifra récord de 12,427 millones de pesos.

En el cuadro siguiente se muestran los datos del gasto ejercido por el IFE/INE (pesos corrientes) de 1991 a 2016 y el presupuestado para los ejercicios de 2017 y 2018, distinguiendo el rubro de gasto propio de la autoridad electoral del monto destinado al financiamiento de partidos políticos. Puede verse que la reforma de 2014 produjo un disparo en los recursos presupuestados para la operación del INE, proporcionalmente mucho mayor que el impacto sobre el financiamiento de partidos. Lo anterior debido a que en el segundo concepto el incremento se explica por fuera del INE, es decir, por el incremento de los recursos públicos que las tesorerías de las 32 entidades federativas deben destinar al financiamiento de partidos.

Eliminar el efecto negativo que provoca en la percepción social la acumulación del financiamiento de los partidos políticos dentro del presupuesto del INE es un primer objetivo de una futura reforma. El segundo objetivo será reducir el financiamiento de partidos. El tercer objetivo eliminar las complejidades de la fiscalización y vigilancia a los recursos de los partidos políticos, y terminar con el conflicto permanente que sus resultados ocasionan en la relación entre aquellos y los consejeros electorales. En el siguiente punto abordo las soluciones que están al alcance y que además son de fácil instrumentación, antes del proceso electoral federal de 2021.

Tabla 1
GASTO IFE/INE y PARTIDOS 1991-2018¹
(pesos corrientes)

	Gasto Op. IFE/INE²	Partidos³	Total
1991	1,086.6	108.0	1,194.6
1992	1,310.6	86.2	1,396.8
1993	1,838.7	135.2	1,973.9
1994	2,277.6	201.3	2,478.9
1995	1,142.3	171.6	1,313.9
1996	1,567.4	600.0	2,167.4
1997	2,592.6	2,446.7	5,039.3
1998	2,151.0	1,046.6	3,197.6
1999	2,239.5	1,312.4	3,551.9
2000	5,236.5	3,064.1	8,300.6
2001	3,043.5	2,250.7	5,294.2
2002	3,410.8	2,439.9	5,850.7
2003	6,079.9	4,829.1	10,909.0
2004	3,676.4	1,855.0	5,531.4
2005	4,390.3	2,013.3	6,403.6
2006	7,721.0	4,171.1	11,892.1
2007	4,608.4	2,704.1	7,312.5
2008	5,893.0	2,690.3	8,583.3
2009	8,572.2	3,631.6	12,203.8
2010	5,745.7	2,997.4	8,743.1
2011	7,281.8	3,212.9	10,494.7
2012	10,651.6	5,142.5	15,794.1
2013	7,472.8	3,670.8	11,143.6
2014	8,289.8	3,925.1	12,214.9
2015	13,371.1	5,201.3	18,572.4
2016	11,442.7	4,045.0	15,487.7
2017	10,932.4	4,059.2	14,991.6
2018	18,226.4	6,788.0	25,014.4
Totales	162,252.6	74,799.4	237,052.0

¹ Cuadro de elaboración propia con información de “Estudio Público del Gasto por Ramos 1980-2007” <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0102007.pdf>; Presupuestos de Egresos del IFE/INE de 2002 a 2018. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/XVIII_Presupuesto/ y <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublico-partidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf>

² El INE se creó en 2014 y se presupuestó en 2015.

³ Incluye financiamiento ordinario; por actividades específicas y en el año que corresponde, por campaña.

Propuestas de solución

La primera propuesta es de orden formal, contable, en el propósito de ayudar a que la sociedad en general, y los ciudadanos en particular, obtengan información sobre el presupuesto del INE sin el efecto distorsionante producido por tener dentro de ese costo el dinero público destinado a los partidos. Para tal propósito basta con disponer en la ley que los recursos destinados a los partidos políticos dejen de estar englobados en la partida anual destinada al INE, para ubicarse en el PEF como un ramo presupuestal separado. Incluso, podríamos imaginar una solución más radical, aunque siga siendo una medida formal, que consistiría en que la Tesorería de la Federación realice de manera directa las ministraciones mensuales de financiamiento público a los partidos políticos, lo que, obviamente, conllevaría que de la misma forma se realicen los descuentos por multas a aquellos.

Vuelvo a insistir en que mi propuesta es una medida de contabilidad y manejo presupuestal, sin efectos de ninguna otra naturaleza, pero que ayudará a explicar a la sociedad, de manera clara y verídica, el costo de nuestra democracia electoral.

El segundo objetivo, la reducción del financiamiento a los partidos, deberá ser radical. Al respecto sugiero que tratándose de partidos nacionales se elimine su derecho al financiamiento ordinario de ámbito local, de forma tal que sólo subsista el de ámbito federal; que éste último sea determinado con una base de cálculo ajustada, de forma tal que permita alcanzar una reducción importante. Por lo que hace al financiamiento de campaña, la ley podría establecer parámetros de cálculo menores a los actuales para las campañas federales, y un parámetro unitario, homogéneo, para determinar el de campaña local; por ejemplo, un porcentaje de la UMA multiplicado por el número de electores en lista nominal en cada entidad federativa. Los criterios de asignación a cada partido deberían seguir vigentes ya que han demostrado su capacidad de propiciar equidad en las contiendas electorales. Respecto de partidos locales sugiero aplicar una solución semejante, es decir homogénea en sus criterios para determinar el monto a distribuir y los criterios de distribución. En todo caso, el problema mayor está en los partidos nacionales, por lo que debemos pensar las soluciones bajo el principio de que lo secundario corra la suerte de lo principal.

Respecto de otras medidas en este terreno, parto de una idea que guía mi crítica a la reforma de 2014: espero y sugiero que la siguiente reforma electoral elimine el centralismo, con su marcado tinte anti federalista, que se impuso en 2014.

Por tanto, propongo que así como el pago del financiamiento público de ámbito estatal sigue siendo responsabilidad de los gobiernos locales, la fiscalización y vigilancia sobre el destino de esos recursos y sobre las otras fuentes de ingreso de los partidos vuelva a ser competencia de los institutos electorales locales y sea financiado con el presupuesto de estos últimos. Tales medidas deberán producir un ahorro sustantivo en el gasto operativo de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, al volver a concentrar sus facultades y tareas en los recursos

de ámbito federal, y más en general en aquellos que los órganos nacionales de los partidos reciben y gastan.

Debo explicar un detalle no menor de mi propuesta: el financiamiento de los partidos nacionales provendría de una sola fuente, de naturaleza federal. La ley determinaría el monto que de su partida anual total cada partido deberá asignar a sus comités en las entidades federativas, así como el monto de recursos a recibir para las campañas electorales, tanto de ámbito federal como local. Sin embargo, la fiscalización y vigilancia de los recursos asignados y ejercidos a los partidos para sus actividades en las entidades federativas sería realizada por los institutos electorales locales.

En paralelo, propongo que para potenciar la rendición de cuentas de los partidos políticos de registro nacional y hacer más expedita y sencilla la fiscalización de sus recursos de ámbito federal, todos los gastos para el pago de proveedores de bienes y servicios, cuando el monto supere un parámetro determinado en la ley (expresado en UMAS), sean realizados de manera directa por la caja de pagos y registro de operaciones de partidos políticos que dentro del INE se deberá crear para estos efectos. Dejo anotado que el costo de operación de esa caja de pagos, en su totalidad, debería ser sufragado con cargo al presupuesto anual de los partidos políticos, en forma proporcional al monto que corresponde a cada uno de ellos. Lo anterior puede complementarse haciendo obligatorio que los partidos contraten con el banco de su preferencia el servicio integral de administración y pago de la nómina de sus dirigentes y personal administrativo.

Con esas medidas, la tarea fiscalizadora será menos laberíntica y la rendición de cuentas podrá hacerse de una forma expedita y oportuna. Medidas similares podrían adoptarse en las entidades federativas.

Desde la reforma de 1996, que provocó que los recursos públicos destinados a los partidos políticos crecieran en forma exponencial, se exploró la idea de que la hoy Auditoría Superior de la Federación (ASF) fuese responsable de la fiscalización y vigilancia de los recursos de aquellos, en tanto “entidades de interés público”. Por diversas razones la idea no fue aceptada, aunque en 2007-2008 se volvió a poner sobre la mesa. El principal argumento en contra de incluir a los partidos en el régimen general de fiscalización es que la ASF es un organismo orgánicamente dependiente de la Cámara de Diputados, lo que comprometería su autonomía para fiscalizar de manera objetiva e imparcial a los partidos políticos. Como sostuve en las discusiones de 1996 y de 2007, la misma objeción debería hacerse al INE, en cuyo Consejo General, su máximo órgano de dirección, participan, con voz y sin voto, los representantes de los partidos políticos nacionales.

Creo justificado volver a explorar, en el ánimo de descargar al INE de tareas no sustanciales y directamente vinculadas a su función primordial, la solución de confiar a la ASF la tarea fiscalizadora de los partidos políticos, tanto en sus gastos ordinarios como de campaña. El explosivo crecimiento del personal y recursos económicos que se ha tenido que destinar a la Unidad de Fiscalización

desde la reforma de 2014, y sus cuestionables resultados, son motivo más que suficiente para explorar una solución como la antes esbozada.

II. Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar

Hace 27 años que el artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que es obligación de los ciudadanos de la República “inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes”.

El segundo párrafo de la fracción I del mismo artículo dispone:

“La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley”.

Hace 27 años que el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1990, que sigue vigente, ordena: “*En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales*”.

Reseña mínima

El camino por el que llegamos a la situación actual del Registro Federal de Electores (RFE) y la credencial para votar, merece un estudio por separado. Me limito a consignar que a partir de 1993 y hasta hoy la credencial de elector, llamada “credencial para votar”, emitida por el IFE/INE ha sido, *de facto*, el documento que acredita la ciudadanía mexicana. Desde luego que la facultad de expedir el documento de identidad no corresponde a la autoridad electoral, mucho menos a los partidos políticos, que participan y están presentes en el máximo órgano de dirección del hoy INE y además integran de modo casi exclusivo y mayoritario los órganos de vigilancia del Registro Federal de Electores.

Asumir una tarea que la Constitución no le asigna ha tenido múltiples implicaciones para la trayectoria y desempeño de la autoridad electoral administrativa; pero más allá de ese aspecto, es indudable que una de las mayores inversiones que México ha hecho para el avance y confiabilidad del sistema electoral ha sido destinada a los instrumentos registrales y de identidad electoral, es decir, los padrones electorales, listas de electores y credencial para votar con fotografía.

Es necesario recordar que la primera tarea de alcance nacional que la reforma de 1990 confió al naciente IFE fue la elaboración de un padrón electoral to-

talmente nuevo (“base cero”) y la expedición de la primera credencial de elector (sin fotografía), a la que siguió, en 1993, el cambio reglamentario que hizo y hace de esa credencial, con fotografía, el documento de identidad de uso generalizado por los ciudadanos. Basta con decir que, de acuerdo con las cifras más recientes del RFE/INE, el 96 por ciento de la población de 18 años y más cuenta con la credencial para votar que expide el INE, a pesar de que las tasas de participación ciudadana en comicios federales, después del pico alcanzado en 1994 (72 por ciento), no han superado el 60 por ciento en los comicios posteriores.

Durante más de dos décadas, obviamente sin éxito, he abogado por que se cumpla con el mandato del artículo 36 constitucional; siempre advirtiendo de la necesidad de vincular cualquier proyecto para hacer realidad la Cédula de Identidad Ciudadana a una transición ordenada desde los actuales instrumentos electorales, en primer lugar de la credencial para votar. Fue por ese motivo que a finales del sexenio de Felipe Calderón advertí en varios artículos periodísticos (diario *Reforma*) de los problemas de diseño e instrumentación que presentaba el programa de la Secretaría de Gobernación —entonces bajo la responsabilidad de Fernando Gómez-Mont— para la expedición de la Cédula de Identidad, que de manera sorpresiva al poco tiempo fue limitado a menores de edad, para luego concluir en sonado y costoso fracaso.

Sigo abogando por ese objetivo, que a punto estuvo de alcanzarse en la reforma de 2007, cuando la testarudez del entonces presidente Felipe Calderón impidió aplicar la solución que un grupo de expertos había ideado para la transición ordenada del Registro Federal de Electores al Registro Nacional de Ciudadanos. Aquella solución conserva vigencia casi en la totalidad de sus componentes. Puede ser la base para la transición de un instrumento (la credencial para votar) al otro (la Cédula de Identidad Ciudadana); sin descartar la opción de que el INE siga siendo responsable directo de la integración y administración de la lista ciudadana, a condición de que los partidos políticos no intervengan en esa tarea, sino que su participación se acote a la vigilancia de la integración de las listas nominales de electores. Así lo dispone, con nitidez y sin lugar a dudas, la fracción I del citado artículo 36, al establecer que la tarea de identidad ciudadana corresponde al Estado y a los ciudadanos, no a los partidos políticos. Si no se reconoce lo anterior, ningún proyecto de transición puede tener éxito.

Hacer del INE, con una reforma legal adecuada, el depositario de las facultades registrales para fines de identidad plena de los ciudadanos es una vía que se ha explorado con insuficiencia; la otra opción es, como se planteó en 2007, avanzar en la creación del Instituto Nacional de Identidad, como nuevo órgano autónomo de Estado, vía que ha sido suficientemente explorada.

De mi parte, insisto en advertir, como lo anoté líneas arriba, que la primera opción tiene como condición *sine qua non* suprimir la intervención directa o indirecta de los partidos en esa tarea, lo que plantea una paradoja inevitable con la definición del INE como autoridad registral para fines de identidad, además de que supone ir en sentido contrario al objetivo de descargar a la autoridad elec-

total de facultades y tareas que, en estricto sentido, no le corresponden. Por ese motivo, sigo pensando que la solución idónea al problema es la creación del Instituto Nacional de Identidad, con la enorme ventaja de que en esa fórmula caben todos los mexicanos y mexicanas, menores de edad y ciudadanos, así como los extranjeros radicados de manera permanente en territorio nacional.

En el cuadro siguiente se muestra el impacto presupuestal anual, de 1998 a 2017, que sobre la autoridad electoral ha tenido la integración, administración y actualización de los instrumentos registrales electorales.

Tabla 2

Año	Gasto operativo IFE/INE	Padrón y Credencial para votar	
		Dinero	(%)
1998	2,151.0	1,047.2	48.68%
1999	2,239.5	999.7	44.64%
2000	5,236.5	1,746.4	33.35%
2001	3,043.5	1,353.2	44.46%
2002	3,410.8	1,602.2	46.97%
2003	6,079.9	2,049.8	33.71%
2004	3,676.4	1,561.4	42.47%
2005	4,390.3	1,429.5	32.56%
2006	7,721.0	1,687.3	21.85%
2007	4,608.4	2,367.2	51.37%
2008	5,893.0	2,249.1	38.17%
2009	8,572.2	2,263.1	26.40%
2010	8,572.2	1,831.0	21.36%
2011	7,281.8	2,341.3	32.15%
2012	10,651.6	2,253.5	21.16%
2013	7,472.8	2,382.8	31.89%
2014	8,289.8	2,612.8	31.52%
2015	13,371.1	3,368.5	25.19%
2016	11,442.7	3,352.6	29.30%
2017	10,932.4	3,372.6	30.85%
2018	18,226.0	3,842.5	21.08%
Totales	153,262.9	45,713.7	29.83%

Fuente: elaboración propia, con datos de los presupuestos anuales.

LA POLÍTICA Y SU COMPROMISO CON EL DESARROLLO

Como puede verse, el presupuesto de la Dirección Ejecutiva del RFE ha significado, para el periodo 1998-2017, casi el 30 ciento del presupuesto total asignado en ese lapso a la operación de la autoridad electoral nacional. Si bien se carece de una estimación que indique cuánto habría sido el ahorro para esta última en caso de haber existido el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad, es de elemental sentido común suponer que el presupuesto asignado a la DERFE hubiese sido significativamente menor a lo que se ha gastado a lo largo del periodo mencionado.

Estamos ante el caso más relevante en que una tarea que originariamente no corresponde a la autoridad electoral administrativa ha causado, a lo largo de casi tres décadas, un sustancial incremento de sus necesidades de gasto anual, como se mostró en el cuadro anterior.

Dejar en claro esa situación, transparentando y diferenciando los recursos destinados a las tareas registrales del INE, es una primera medida, de nueva cuenta, de naturaleza contable y de imperiosa necesidad informativa. La solución de fondo es la que a continuación expongo a grandes trazos.

Propuesta de solución

La primera medida sugerida, con independencia de la vía de solución a la que finalmente se llegue, es identificar con transparencia y claridad ante la sociedad el monto que se ha destinado a la tarea registral del INE, y que se seguirá destinando mientras no exista y funcione el Registro Nacional de Ciudadanos. Esta medida debería adoptarse de inmediato, sin esperar una nueva reforma electoral.

La solución de fondo por la que me pronuncio es descargar a la autoridad electoral nacional de las funciones y tareas del registro e identidad ciudadana, para dejarlas en manos de una nueva institución del Estado dotada de la autonomía y fortaleza que asegure el cumplimiento eficaz de esa tarea, que es al mismo tiempo uno de los derechos humanos (el derecho a la identidad) llamados “de tercera generación”.

En consecuencia, propongo realizar los cambios legales que den sustento a la existencia del Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición de la cédula de identidad ciudadana, que sea también el documento indispensable para ejercer el derecho al voto.

Como apunté antes, no es este el espacio para entrar a los detalles de una transformación de tal importancia. Sin embargo, es prudente dejar explícitos algunos de los pasos iniciales, casi como precondition, necesaria mas no suficiente, para una transición ordenada y transparente del Registro Federal de Electores y la credencial para votar al Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad, con el horizonte temporal de que la transición culmine en 2023, de forma tal que en las elecciones presidenciales de 2024 el instrumento de identidad ciudadana sea, al mismo tiempo, el que permita el ejercicio del derecho al voto.

Una condición primera es que en el diseño de la transición del RFE al RNC se consideren y aprovechen las múltiples propuestas y estudios previos, incluidos los proyectos fracasados, a fin de recuperar las mejores ideas, superar riesgos, evitar la repetición de errores y reducir el costo económico de la transición.

La transición debería ser diseñada por expertos ajenos al INE para evitar el riesgo de sesgos interesados, producto de la inevitable “defensa de la parcela”. No es que los técnicos del RFE/INE deban permanecer al margen del diseño de la transición, sino que su aportación será más productiva si se les coloca frente un programa específico pensado para dar lugar a la nueva institución registral.

En el programa deberán quedar perfectamente definidas las etapas de la transición identificando con precisión los tiempos y movimientos para dar inicio (poner fin) a dos procesos registrales cruciales para el surgimiento del RNC. Para tales efectos, sugiero partir de algunas preguntas:

- ¿Cumplidos qué requisitos y cubiertos qué procesos se iniciará la inscripción de los ciudadanos en el RNC, y en cuánto tiempo se expedirán las primeras cédulas de identidad ciudadana?
- En el otro lado de la moneda, ¿a partir de qué fecha concluirá la función registral del RFE/INE y se dejarán de emitir credenciales para votar con fotografía?

Esas son, a juicio de los especialistas consultados en el pasado reciente, dos definiciones cruciales de la transición por la que abogo.

No escapan a mi entendimiento las dificultades y retos que implica esta propuesta, en especial en lo que hace al destino de los cientos de técnicos y empleados que laboran para la Dirección Ejecutiva del RFE/INE, cuya experiencia y capacidades deberán ser aprovechadas por la futura institución registral, garantizando sus derechos laborales. Esa parte de la transición resultará fundamental para su éxito, en tiempo y forma.

El proceso deberá culminar en el momento en que el RNC esté plenamente integrado y en operación, a fin de que, además de los servicios que proporcionará a los ciudadanos, pueda entregar al INE la lista de ciudadanos por entidad federativa y municipio, de modo que la nueva instancia que surja en el INE (digamos que será un Registro de Electores redimensionado) esté en condiciones de realizar la distribución y asignación de los ciudadanos por sección y distrito electoral, según corresponda al ámbito federal o local.

En consecuencia, en mi propuesta, la autoridad electoral, con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos, seguirá teniendo a su cargo las facultades de seccionamiento territorial y agrupación de las secciones electorales, para la configuración, es decir la delimitación territorial, de distritos electorales, federales y locales, por entidad federativa.

Una vez culminada la transición, el INE dejará de cargar con el costo de las facultades y tareas que pasen al RNC, lo que se reflejará de inmediato

en una reducción significativa del costo de organización y desarrollo de los procesos electorales, y en los presupuestos anuales del propio INE en años en que no tengan lugar elecciones federales. (Bajo la hipótesis de que la reforma futura regresará al sistema electoral a la senda de la que no debió salir nunca, la del federalismo).

Algunos partidarios de la expansión burocrática verán en la propuesta de cambio antes enunciada un retroceso; un cercenamiento de la tarea permanente que a lo largo de casi tres décadas ha cumplido la autoridad electoral administrativa. Para su tranquilidad, deberían tener presente que ese no fue el diseño originalmente planteado en la reforma axial de 1990, y que nunca es tarde para colocar al sistema electoral en el camino correcto, que es el de su simplificación y menor costo.

Se dirá que no habrá ahorro alguno, ya que los recursos que el INE ya no reciba para actividades registrales deberán destinarse a la nueva institución (RNC). Seguramente así ocurrirá; sin embargo, ubicar las tareas de identidad ciudadana en la institución de Estado en que deben estar y descargar a la autoridad electoral de una misión que no le atañe son, en sí mismos, objetivos de la mayor importancia, me atrevo a decir que fundamentales para la consolidación democrática, aspiración que podemos plantear en el fin de la segunda década del siglo XXI.

Hay un asunto colateral sobre el cual no conviene dejar espacio a la duda. Me refiero a la existencia de una lista nacional de electores única, que se actualiza de manera permanente y además de forma intensiva y programada para las elecciones locales y federales.

La existencia del RNC parte de la premisa de su competencia en todo el territorio nacional, al igual que la expedición de la cédula de identidad sería operada bajo normas y procedimientos iguales en las 32 entidades federativas y, en su caso, en el extranjero. De igual modo, la lista ciudadana de electores, cuya base es la sección electoral, debe seguir siendo competencia exclusiva del INE, como lo es hoy en día (2017).

Lo anterior, para decirlo brevemente, significa que la autoridad electoral administrativa seguirá formando y emitiendo, conforme lo determine la ley, las listas de electores, tanto federales como de ámbito local. Tal definición operativa, que debe quedar plasmada en la Constitución, dará certidumbre al sistema electoral desde su base de existencia primigenia, que es el principio “un ciudadano, un voto”.

Termino esta parte reafirmando mi convicción de que la puesta en acto del visionario modelo de identidad ciudadana que ideamos en 1990 será uno de los factores que descargue a la autoridad electoral de tareas que no le atañen, para concentrarse en consecuencia, de manera más eficiente y menos onerosa, en las que sí le corresponden, y sobre todo, recuperar la confianza ciudadana en el INE, o como se denomine a partir de 2019 la autoridad electoral administrativa nacional.

III. La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales

Una década después de su aprobación, la reforma constitucional que instauró el actual modelo de acceso de los partidos políticos a la televisión y la radio sigue causando no solo polémica, sino también enojo en la oligarquía mexicana, especialmente en los barones de la televisión y en algunos grupos de radio. Es inevitable, por el cuantioso ingreso de que los privó.

Reseña mínima

No es el motivo de esta parte polemizar sobre aquella reforma, ni tampoco sobre su aplicación integral, evaluada en dos ejercicios de observación electoral de los que fui coordinador (Ver los “*Informes de resultados de la evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral*”, 2012 y 2015; CEPNA/PNUD/IFE/INE). El propósito ahora es más sencillo. Se trata de poner sobre la mesa un punto concreto de ese modelo. Me refiero al sistema de monitoreo que en 2008 el IFE decidió instrumentar para la verificación del cumplimiento de las pautas ordenadas a las televisoras y radiodifusoras obligadas a transmitir los mensajes (*spots*) de partidos políticos y autoridades.

Quienes participamos en el diseño del llamado “modelo” de acceso a esos medios teníamos como referente la larga experiencia de la que, al menos en teoría, disponía el Estado mexicano en el uso de los llamados “tiempos de Estado” en televisión y radio. En efecto, como ese tiempo tiene dos fuentes, parecía relativamente sencillo saber la forma en que, a lo largo de varios lustros, se había garantizado que el Estado efectivamente usara el tiempo a que tiene acceso. Una parte como derecho por el uso que los concesionarios hacen del espacio radioeléctrico, propiedad de la Nación, implantado desde la primera Ley Federal en la materia (1960, y otra en virtud del impuesto especial sobre los ingresos por publicidad creado en diciembre de 1969. El “tiempo de Estado” no fue inventado por la reforma electoral de 2007; lo que hizo esa reforma fue disponer un uso diferente, por tiempo limitado, de un bien público previamente existente. Quienes siguen hablando y quejándose de la “expropiación” en contra de los concesionarios privados de televisión y radio, saben que mienten.

Regreso al punto de interés para los fines de este texto

En 2007 había que resolver la forma de verificar el cumplimiento de las obligaciones que los concesionarios tendrían de difundir los mensajes de autoridades electorales y partidos políticos. El asunto había sido problemático desde la reforma axial, la de 1977, de don Jesús Reyes Heróles, que había implantado el entonces inédito derecho de acceso permanente de los partidos políticos a la

televisión y la radio. Por esos antecedentes, era necesario cuidar a grado extremo que no se incurriera en omisiones o excesos legislativos que dieran pauta a querrelas jurídicas contra la reforma electoral de 2007.

Los interesados en el tema pueden constatar que en la reglamentación de la reforma constitucional (Cofipe), el asunto de la verificación no fue motivo de polémica; tampoco de un desarrollo normativo. La razón de esa aparente omisión fue que la experiencia indicaba que, al estar obligados los concesionarios de televisión y radio a grabar sus transmisiones y mantener esos testigos por un periodo determinado a disposición de la autoridad competente (Secretaría de Gobernación), ese instrumento podría ser utilizado por la autoridad electoral (IFE) para actuar en caso de denuncia por omisión o adulteración en el cumplimiento de las pautas de transmisión ordenadas.

En otras palabras, los autores de la reforma nunca imaginamos que ésta daría lugar a un gigantesco y costoso aparato de verificación, condenado además a la obsolescencia casi perpetua por el acelerado cambio en las tecnologías de recepción y transmisión de señales de televisión, radio e internet. Lo anterior incluso se le manifestó al entonces presidente del IFE, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, en una reunión de análisis y discusión sobre el nuevo modelo de acceso, que tuvo lugar poco tiempo después de promulgada la reforma. La misma advertencia hice, de manera directa y personal, al presidente del IFE en una reunión con los representantes de Televisa y TV Azteca celebrada también en la Ciudad de México, en febrero de 2009, al iniciar la primera experiencia de cumplimiento de las nuevas reglas en un proceso electoral federal.

Como la reforma legal había dejado en manos del IFE la regulación puntual del uso de los tiempos en televisión y radio por partidos políticos y autoridades electorales, una de las primeras tareas que emprendió el Consejo General del IFE fue emitir, en 2008, el reglamento en esa materia. En ese instrumento se reguló por vez primera lo que desde entonces se conoce como el Sistema Integral de Administración de los Tiempos de Estado (SIATE), del que se derivó el subsistema de monitoreo del cumplimiento de pautas. A los interesados en conocer más detalles de la trayectoria e implementación de la reforma en este crucial aspecto, vuelvo a remitir a los informes de observación publicados por el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA) en 2012 y 2015.

Contra la opinión de legisladores y especialistas, el IFE decidió instaurar, a partir de 2008, el más vasto e inédito sistema de monitoreo de señales de televisión y radio, no solo en México sino en el mundo, al menos para fines civiles. Dejando de lado las opiniones de casi todos los conocedores del tema, los consejeros del IFE aprobaron las inversiones iniciales y el gasto operativo para crear una red de estaciones de monitoreo que seguirían, las 24 horas de los 365 días de cada año, casi la totalidad de las señales de televisión y radio difundidas en el territorio mexicano.

En 2017 el SIATE cuenta con más de 200 estaciones de monitoreo y que producen reportes diarios, semanales y mensuales que nadie, o casi nadie, revisa.

Las alertas que emite solamente son atendidas cuando un partido las aprovecha. Se trata de un elefante blanco que opera a un costo considerable, justificado ahora como medio disuasivo de conductas ilícitas de concesionarios y potenciales violadores de la ley. Nos cuenta, hasta hoy, con un estudio que revele el costo-beneficio del sistema de monitoreo. Lo que ha imperado es la inercia a partir de la decisión primigenia de instaurar ese sistema.

Para colmo, la Secretaría de Gobernación, administradora por ley de los tiempos de Estado en televisión y radio fuera de procesos electorales, a través de la Dirección General respectiva mantiene su propio sistema de monitoreo del cumplimiento de las pautas que ordena para el uso de ese tiempo. Si lo anterior es explicable, no lo es que otros usuarios de ese tiempo, como las dos Cámaras del Congreso de la Unión, paguen montos nada despreciables a empresas privadas para que realicen la misma tarea sobre los mensajes que por ley les corresponden de utilizar y difundir.

En resumen, con el pretexto de la reforma de 2007-2008, en su componente de acceso de partidos y autoridades electorales a los tiempos de Estado en televisión y radio, el IFE decidió crear un sistema de monitoreo de señales de esos medios, con una cobertura total en extensión territorial y temporal. Tal sistema, que el INE no solo mantiene vigente, sino que ha hecho crecer a niveles insospechados, significa un gasto cuantioso cuyos beneficios, casi desde cualquier parámetro que se utilice para medirlos, son muy cuestionables.

Además del gasto de mantener en operación el equipo y personal para monitoreo de señales de televisión y radio, otro problema no menor es la permanente fricción que su funcionamiento suscita entre la autoridad electoral y las empresas de esos medios, amén de los abusos que otros entes públicos vienen cometiendo supuestamente para complementar lo que hace la autoridad electoral, como ha sido el caso de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Propuesta de solución

De hecho la propuesta siguiente fue explorada desde la reforma electoral de 2007-2008 y, según algunas fuentes confiables, también se analizó en la de 2014. Parte de una realidad elemental: el tiempo de Estado en televisión y radio es un derecho (también un impuesto) que tiene vigencia los 365 días del año, con independencia de los procesos electorales. El depositario del derecho es el Estado mexicano; los usuarios de ese tiempo en esos medios de comunicación son los que la Constitución y las leyes indican; uno de ellos es el INE, que no es el mayor usuario en términos de minutos convertidos en mensajes o de cualquier otro parámetro serio que se pretenda utilizar, aunque la autoridad electoral es, sin lugar a dudas, el usuario más controvertido.

Imaginando una autoridad electoral nacional más fuerte y menos onerosa, sin declinar de la importancia crucial y necesidad de mantener vigente la prohibición total de compra de tiempo en radio y televisión para partidos políticos y

candidatos, es posible diseñar un sistema de administración del tiempo de Estado en dichos medios que parta de identificar a sus diversos usuarios, para entonces ofrecerles los servicios que hoy, de manera omnicomprendiva en su alcance pero limitada a un único destinatario, el INE tiene instrumentados.

Mi propuesta es reubicar en otro ente público la administración, asignación y verificación del uso del tiempo de Estado en televisión y radio, de todo el tiempo de Estado y no solo de la parte destinada a fines electorales. Es decir, la etérea y al mismo tiempo puntual sustancia objeto de una regulación general, son los 48 minutos diarios de que el Estado mexicano dispone, por mandato constitucional, en cada una de las estaciones de radio y canales de televisión abierta (radiodifundida) en el territorio nacional. Eso es un bien público, aunque algunos, de manera interesada, sostengan que conforme avance internet, su importancia y valor irán decayendo hasta desaparecer. Un augurio igual de catastrófico se hizo a finales del siglo pasado sobre los libros y diarios impresos en papel, y ahí siguen. La televisión y la radio abiertas, sin costo, seguirán siendo consumidas por millones de personas en México. Al menos, dicen los especialistas, en la primera mitad del siglo XXI. Después, otros ya verán qué hacer.

Reconocer al INE como usuario de una parte del tiempo de Estado de manera permanente y durante los procesos electorales es uno de los puntos de referencia, al que debe agregarse que los usuarios mayores de ese tiempo son los Poderes de la Unión y los otros órganos autónomos a los que el Congreso les da acceso, a través del Presupuesto Anual de Egresos (PEF). En efecto, en los años recientes, la distribución del uso del tiempo de Estado fuera de procesos electorales —y para estos efectos lo que importa es el periodo que comprende del inicio de las precampañas al día de la jornada comicial— ha sido, *grosso modo*, la mitad para el Poder Ejecutivo, 30 por ciento para el Poder Legislativo (mitad y mitad para cada una de las Cámaras), 15 por ciento para el Poder Judicial y el resto para los órganos autónomos diferentes al INE, que tiene su acceso etiquetado previamente, como he venido apuntando.

Con la premisa anterior, una solución que beneficiaría no solo a la autoridad electoral, sino a los demás usuarios del tiempo de Estado, sería la creación de una instancia responsable de la administración, asignación y verificación integral del uso del tiempo de Estado en televisión y radio. ¿Otro organismo autónomo? Puede ser. Eso no debería espantar a la luz de la realidad. Pero quizá podríamos imaginar que esa facultad y las tareas que de ahí se desprenden fueran asumidas, es una idea, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Otra opción, plausible casi desde cualquier punto de vista, aunque políticamente incorrecta, es que la Secretaría de Gobernación, que desde el origen ha sido la administradora de los tiempos de Estado en televisión y radio, vuelva a tener la tarea completa, quizá cuando la sociedad recupere la confianza en que esa dependencia, como ocurre en muchas democracias consolidadas, puede ser imparcial en los procesos electorales y entonces en ella podamos depositar facultades que no debió haber perdido. Entre ellas, en la materia a que se refiere este punto de mi ensayo.

Un sistema único, integral, de administración, control y verificación del uso de los tiempos de Estado en televisión y radio deberá surgir de la unión y fusión de instrumentos técnicos, personal y capacidades que hoy existen en el INE y en la Secretaría de Gobernación. Sé que otra opción, acariciada por algunos funcionarios del INE, es que la facultad integral, por ley o mediante convenios, quede en manos de la autoridad electoral. No estoy de acuerdo. Eso supone incrementar tareas, personal y recursos que se traducirán, de nuevo, en un crecimiento desmesurado del INE para atender asuntos que, en estricto sentido, no son de naturaleza electoral.

Solo quiero dejar anotado que, junto al reto de desmontar lo mal hecho en los años previos, ahora existe uno mayor. La irrupción imparable del internet y las redes sociales como vehículos de comunicación, información y propaganda de masas, plantea un reto de dimensiones insospechadas, mucho más importante de los que politólogos como G. Sartori imaginaron hace lustros al reflexionar sobre el impacto de la televisión en la vida política de las sociedades modernas.

La repercusión de las redes sociales en casi todos los ámbitos de la vida personal, familiar y en sociedad, es un hecho de trascendencia que ya está en la vida diaria de miles de millones de seres humanos. Las redes están revolucionando todos los ámbitos de la cotidianidad humana, las relaciones personales y sociales. Por eso, al trazar soluciones a los problemas comunicacionales de ayer y hoy, más vale escribir con mano temblorosa o dejar pasar un buen rato antes de pulsar la tecla *enter*. Creo que si quienes escriban a finales del siglo XXI las reglas para el acceso de partidos y candidatos a medios de comunicación leyeran estas líneas, lo harían con ojos de sorpresa. Les sería difícil entender que sus abuelos, casi al finalizar la segunda década del XXI, siguieran discutiendo qué hacer con Televisa y TV Azteca para evitar su nociva influencia en asuntos electorales y políticos.

Espero que eso no sea el debate de mis nietos, menos aún de sus hijas o hijos, pero admito que soy optimista.

IV. Casillas electorales

Pocos tópicos explican el hasta ahora interminable ciclo de reformas electorales (1977-2014) como la casilla electoral. La desconfianza sentó sus reales en ella. Fue el motivo central de las quejas, denuncias y querellas. “Yo crecí acompañando a mi padre a cuidar las casillas el día de la elección”, sigue diciéndome mi querido amigo Diego Fernández de Cevallos, coautor de la reformas de 1990 y 1993.

Reseña mínima

Todo lo imaginable hemos hecho, en la ley y la práctica, para garantizar que las casillas electorales se instalen y funcionen conforme a los principios constitucionales que rigen a la autoridad electoral, de la que las mesas directivas de casilla

son basamento y razón de existencia. Esos principios son “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad”. A mi entender, bastaría con dos: imparcialidad y legalidad; sin la primera, la segunda está en duda. (Aprovecho para alertar sobre el crecimiento de los llamados “principios rectores” en la materia electoral. Lo hago recurriendo a un contraste. Si Moisés hubiera recibido no diez sino cien mandamientos, seguramente no habría entrado al Viejo Testamento).

El éxito en la instalación de casillas electorales es tan notable que el INE está imposibilitado para superarlo. En efecto, en las elecciones locales de 2017, según datos oficiales, se instaló el cien por ciento de las casillas previstas. Si la autoridad electoral rebasara ese porcentaje, daría motivo para suponer fraude. Antes de llegar al cien por ciento hubo reformas y más reformas, acompañadas de candados de seguridad inspirados todos en la feria de las desconfianzas, como llamaba el Doctor Jorge Carpizo en 1994 a los reclamos opositores.

Una historia, también pendiente de escribirse, se debe encargar de contar cómo fuimos superando el fraude en la casilla electoral; del asalto violento a la pícara trapacería; de las urnas “embarazadas” a las boletas electorales cruzadas por el PRI, colocadas dentro de un pollo rostizado entregado en una casilla de Uruapan, Michoacán, a finales de los años ochenta del siglo pasado. Todo eso está por contarse, pero no olvidemos que, con todos los avances alcanzados, hay una cosa permanece: desde el inicio de los tiempos –electorales– en México las elecciones se hacen utilizando papel, lápiz y cajas para depositar las boletas en que cada ciudadano indica, de su puño y letra, a quién elige, partido/candidato, para gobernarlo o representarlo.

Lo singular en nuestro caso no es solamente la persistencia en el uso de papel (boletas) y lápiz (crayolas); tampoco, la suma manual de los votos, voto por voto, casilla por casilla; ni que se apunten los resultados, a mano, en otros papeles, llamados actas de escrutinio y cómputo. Eso se sigue haciendo en muchas naciones, con modalidades y materiales diversos.

La singularidad netamente mexicana es la existencia y manejo del llamado “paquete electoral”, formado por el amasijo de boletas, actas, listas de electores y demás materiales que, al concluir el conteo de votos en cada casilla, los ciudadanos que integran la mesa directiva respectiva deben meter a unas cajas, en las que además están obligados a pegar por fuera copia del acta de escrutinio y cómputo, para que el resultado consignado en cada una de esas miles de copias alimente el sistema llamado Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Para asegurar que en cada casilla el voto sea emitido y respetado, o para decirlo en términos coloquiales –como en 1988– “que los votos cuentan y se cuentan”, la sociedad ha invertido cuantiosos recursos a través de las instituciones electorales. Aunque no existen cifras específicas, no al menos al alcance del público en general, es posible afirmar que para que las casillas electorales se instalen y funcionen, la autoridad competente (IFE/INE) ha gastado en elecciones federales, de 1991 a 2015, al menos los montos que se muestran en el cuadro siguiente,

que corresponden al presupuesto ejercido por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), cuyo principal destino es el gasto para la instalación y operación de las casillas electorales. Falta considerar otros rubros de gasto que inciden o se vinculan a la realización trianual de la jornada comicial.

Tabla 3
Gasto operativo IFE/INE vs. DEOE y DECEYEC

Año		DEOE	(%)	DECEYEC	(%)
2006	7,721.0	1400.2	18.13%	1038.2	13.45%
2009	8,572.2	1325.5	15.46%	959.0	11.19%
2012	10,651.6	1665.7	15.64%	1376.8	12.93%
2015	13,371.1	1656.2	12.39%	1261.6	9.44%
2018	18,226.4	1402.2	7.69%	567.4	3.11%
Totales	58,542.3	7,449.8	69.32%	5203.0	50.11%

A los montos de gasto de la DEOE mostrados en el cuadro anterior sumamos lo ejercido cada tres años por otra Dirección Ejecutiva, la de Capacitación y Educación Cívica (DECYEC), en el reclutamiento, capacitación y selección de los cientos de miles de ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla. En ese rubro, los conceptos más importantes se refieren al pago de las remuneraciones al personal que cumple las tareas de ubicación, contacto y capacitación directa. Son decenas de miles de capacitadores y supervisores que salían cada tres años a realizar el trabajo de campo (ahora, gracias a la reforma de 2014, lo deben hacer cada año), consistente en el contacto domiciliario con los ciudadanos que fueron seleccionados, mediante doble sorteo, como potenciales funcionarios de las mesas directivas de casilla, a los que posteriormente brindarán la capacitación para el cumplimiento de las tareas que la ley y los profusos y confusos reglamentos del INE les encomiendan.

En términos de gasto, para los años de elecciones federales dentro del periodo 1991-2015, es posible afirmar que el destinado a las casillas electorales es el segundo en importancia, solo superado por el del Registro Federal de Electores y sus instrumentos. Lo que sucede es que, mientras que hoy ya casi nadie habla de adulteración del padrón electoral, desde 2006 se ha vuelto una perversa moda exigir recuentos voto por voto, casilla por casilla, que no es sino una ocurrente fórmula para poner en duda la confianza y credibilidad de todo lo acontecido en las casillas electorales en la jornada comicial.

Ha llegado el momento de dar un salto cualitativo para dejar atrás boletas electorales, crayolas, urnas, mamparas, paquetes y millones de ciudadanos selec-

cionados por sorteo para ser capacitados, cada año, por miles de capacitadores electorales (CAES), el orgullo del IFE/INE. Su expresión mayúscula de contacto con la sociedad. Cada tres años, en 2015 fueron más de 50 mil, jóvenes equipados y pagados salen a contactar a millones de sus conciudadanos para informarles que han sido seleccionados para ser funcionarios de casilla, capacitarlos, evaluarlos y luego apoyarlos durante la jornada comicial. Ese es el mundo casi idílico que en el IFE se construyó y que el INE prolongará en 2018.

La verdad es otra, menos grata

Es la realidad de una ciudadanía marcada por la indiferencia y la apatía, cuando no abierto rechazo, hacia la política, los políticos, los partidos y las autoridades electorales; ciudadanos sin convencimiento ni estímulo para atender sus deberes cívicos, para involucrarse por convicción, no por necesidad, en tareas cívicas como la de recibir y contar los votos de sus vecinos en la jornada electoral. Lo cierto es que lo ideado en 1990, perfeccionado en 1994 y llevado a extremos insospechados en las reformas posteriores, es hoy una torre más inclinada que la de Pisa; un laberinto de normas legales y reglamentarias que cada año obligan a modificar los formatos de la papelería que se utilizará en las casillas y actualizar los manuales para la capacitación de quienes serán sus funcionarios.

No pretendo que demos un brinco cuántico para pasar del papel al ciberespacio. Creo que el ejercicio del voto debe seguir siendo el momento cumbre de la democracia, el instante en que todos valemos lo mismo y la democracia se hace presente en la interacción entre un ser humano que vota y otro que recibe su voto, como lo expresa y explica una referencial sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, que declaró inaplicable el voto por internet. De igual forma, creo que conserva su vigencia el reporte que hace años emitió un grupo de expertos para el Senado de Estados Unidos de América, sobre los riesgos del voto por medios electrónicos remotos (internet). (Para la sentencia del Tribunal Alemán, consultar Boletín de Prensa “19/2009 of 3 march 2009, Judgement o 3 march 2009 2BvV 3/7 and 2 BvC 4/07 *Use of voter computers in 2005 Bundestag election unconstitutional*”. Para las recomendaciones del grupo de expertos estadounidenses ante el Senado de su país, ver el libro “*El Voto de los mexicanos en el extranjero*”, NHE, México, 2005).

Quizá algún día, más pronto de lo que imaginamos, el voto, si es que algo así subsiste, se emitirá desde el teléfono celular. O quizá veremos una modalidad de la futurista visión de Isaac Asimov en su cuento “*Sufragio universal*” (1955, disponible en español en la antología “Con la tierra nos basta”.) Pero mientras el futuro nos alcanza, hay que pensar en lo que podemos hacer en México para dejar atrás los vestigios del atraso tecnológico en el ámbito de la democracia. Boleas, crayolas, urnas y mamparas deben pasar al museo del objeto... electoral. Por múltiples razones, es el momento de dar el paso definitivo a la urna electrónica.

Propuesta de solución

La solución por la que me pronuncio no es una novedad; hace años que en el IFE, a iniciativa de Leonardo Valdés Zurita, se inició el proyecto piloto para la urna electrónica, utilizada en una prueba paralela en tres distritos electorales en 2015. Ese proyecto recogió a su vez la experiencia cursada en el mismo terreno por el Instituto Electoral del DF, del que Valdés también había sido consejero. Con similar antigüedad, otros dos institutos locales han desarrollado proyectos semejantes con resultados positivos; se trata de Jalisco y Coahuila, que con el respaldo de ingenieros mexicanos diseñaron, produjeron y probaron urnas electrónicas que permiten emitir el voto utilizando una pantalla táctil y cuentan con el software para identificar al elector, recibir su voto, entregarle constancia de que votó y hacer la sumatoria final. De esa suma emiten un comprobante, especie de acta de escrutinio y cómputo, y almacenan lo procesado, a lo largo de la jornada electoral, en una memoria digital que puede ser copiada a un USB para ser llevado, de manera segura e inmediata, a un centro de acopio. (A los interesados les sugiero consultar las páginas web de los institutos electorales mencionados, en donde pueden encontrar información detallada al respecto).

Creo necesario hacer algunas precisiones que ayuden a mejor ubicar la propuesta

La urna electrónica requiere la presencia física del elector, su identificación plena mediante la credencial para votar ante un funcionario de casilla, para, cumplido lo anterior, dar paso al voto directo y secreto utilizando una boleta digital que aparece en la pantalla. El elector señala, mediante el tacto sobre la boleta, su preferencia de voto y recibe la pregunta de confirmación antes de darlo por válido. En las experiencias piloto ya cursadas, los electores no han tenido mayor problema para admitir el uso de las urnas electrónicas, aunque cabe mencionar que en todos los casos esas pruebas se han hecho en paralelo a la elección tradicional en boleta de papel. Las máquinas utilizadas pasaron las pruebas de funcionamiento de manera razonable, realizaron el cómputo de los votos en forma electrónica y entregaron el resultado de la elección en cada casilla (piloto) con fidelidad y exactitud, obviamente en un tiempo mucho menor al que se lleva el escrutinio y cómputo manual.

De las conversaciones que a lo largo de estos años he sostenido con los consejeros y funcionarios de los institutos de Jalisco y Coahuila, así como en el IFE/INE, desprendo que es posible programar una transición relativamente breve (seis años para su implementación total en la elección presidencial de 2024, con una prueba nacional total en 2021 y pruebas locales en 2020, 2022 y 2023).

Será más sencillo atender los puntos críticos de esa transición si se consideran las diferentes experiencias internacionales en este tipo de cambios. En América Latina son varios los países que utilizan la urna electrónica desde hace

años. Uno es Venezuela, que contrata los servicios de una empresa nacional (*Smartmatic*) como proveedora de los equipos y software, así como del personal técnico que maneja y da soporte a las urnas electrónicas. Caso diferente es el de Brasil, que mantiene bajo control integral de sus organismos electorales la producción y utilización de las urnas electrónicas.

Una vez concluido el proceso electoral de 2018, una reforma legal debería dar el paso definitivo al uso de la urna electrónica, en principio en el lapso 2020-2024, facultando al INE (o como se llame la autoridad electoral administrativa) para realizar la planeación integral de esa transición. Quizá la producción nacional de las urnas electrónicas sea el punto crítico para la planeación del resto de la transición, ya que en principio habría que pensar en al menos una urna en cada una de las casillas electorales (el INE estima en 157,133 el total de casillas que instalará el primer domingo de julio de 2018). A partir de esa cifra base, pueden hacerse los cálculos del número de urnas electrónicas que se deberá producir, así como de la logística que implica su soporte técnico y el sinnúmero de detalles que están asociados a este cambio.

Dejo solamente apuntado que el uso de la urna electrónica deberá permitir una reducción del número de funcionarios de casilla, cuyas tareas, además, se reducirían a la identificación de los electores y la orientación para el uso correcto de las urnas, y al final del día para operar las instrucciones conducentes al escrutinio y cómputo, hasta llevar la memoria USB al centro distrital de acopio o bien para enviar la copia de la memoria mediante internet.

Vale la pena dejar anotado que con ese mecanismo de recolección de resultados de casilla, el conteo rápido, como se realizó hasta 2015, sería innecesario. Lo que tendríamos sería una muestra previa a la que de manera electrónica irán llegando los resultados de las casillas seleccionadas, hasta producir un resultado a prueba de error.

Los datos del ejercicio piloto del INE de 2015 permiten suponer, a reserva de confirmar con estudios precisos, que habría un ahorro importante de recursos en el mediano y largo plazos. No en lo inmediato, por las inversiones requeridas para la producción de miles de urnas electrónicas y la logística de la transición del sistema actual al de uso universal de los nuevos equipos y tecnologías. Según estimaciones del INE, el costo de cada casilla electorales (2017) es de 10,500 pesos, cifra utilizada para programar el gasto a erogar para ese fin en 2018. (El dato es del consejero Ciro Murayama en el noticiero matutino Enfoque de Leonardo Curzio, el 29/08/17).

De acuerdo a una estimación preliminar, el uso de la urna electrónica reduciría los componentes de gasto asociados al reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla, que en lugar de 6 serían solo 2, y a la producción de urnas, boletas, actas y demás materiales utilizados en la jornada comicial. Insisto en que en la etapa de transición será indispensable financiar la producción de las urnas electrónicas, y que una vez completado el cambio habrá un gasto anual en la producción de nuevas urnas y mantenimiento de las existentes. Esa parte requiere de un detallado estudio de costo-beneficio, con horizonte de al menos 10 años.

También quiero destacar que el uso de la urna electrónica no implica la ruptura de la interacción humana en el ejercicio del derecho al voto, condición de existencia de la democracia en tanto método, práctica y sistema político colectivo. Habrá menos ciudadanos que deban estar en las casillas recibiendo y contando votos, como apunte antes al menos dos por casilla, según las estimaciones preliminares. Como es obvio, no es lo mismo ni tiene el mismo costo seleccionar y capacitar a 315 mil ciudadanos, que a casi un millón, que son los que se calcula actuarán en la elección de 2018. Sólo por esa disminución, debería producirse un significativo ahorro.

V. A manera de conclusión

Según el proyecto aprobado por el Consejo General del INE el 28 de agosto de 2017, para el año 2018 (en que habrán de renovarse las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la Presidencia de México y además el INE será corresponsable de la organización y desarrollo de elecciones locales concurrentes en 29 estados más la Ciudad de México) el presupuesto solicitado a la Cámara de Diputados es de 25,014 millones de pesos, de los cuales 6,788 millones de pesos corresponden a prerrogativas de gasto ordinario y de campaña para los partidos políticos (27%) y el resto (18,226 millones de pesos, se destinarán a los gastos operativos ordinarios, más los asociados a la organización y desarrollo de procesos electorales federales a cargo del INE y al financiamiento integro de la casilla única en todo el país. Lo anterior no incluye el gasto que habrán de realizar los Oples (institutos locales electorales) para sus propias actividades, ni el financiamiento local, ordinario y de campaña, que en los estados, y la Ciudad de México recibirán los partidos políticos, estimado en 5,900 millones de pesos; tampoco incluye el presupuesto requerido por el TEPJF; por los 32 tribunales electorales locales y por la Fepade.

Si englobáramos los presupuestos de todas las instituciones electorales, incluyendo el financiamiento de partidos, en 2018 podríamos alcanzar la cifra récord, no sólo para México, sino a escala mundial, de un gasto electoral con cargo a los contribuyentes, para un solo año, de alrededor de 45 mil millones de pesos (aproximadamente 2,500 millones de dólares). No se requiere argumentar más para concluir que hemos llegado al peor escenario posible: tenemos el sistema electoral más caro a escala mundial (considerando gasto per cápita) con una democracia de baja calidad y persistente desconfianza de un segmento importante de la ciudadanía en la limpieza de las elecciones.

Lo más decepcionante es que en 2014 los autores de la reforma electoral, que dio lugar a la centralización de los procesos electorales en el INE, afirmaron que con ese cambio habría de reducirse el gasto de organización y desarrollo de los procesos electorales, lo que ha sido una mentira de dimensiones solo comparables al crecimiento de los presupuestos de las instituciones electorales.

El esquema mixto de competencias entre una autoridad nacional (INE) y 32 autoridades locales (Oples), replicado, en su escala y dimensión, en la justicia electoral (un TEPJF que convive con 32 tribunales locales) no generó ahorro alguno. Por el contrario, ha provocado el crecimiento acelerado del gasto de todas las instituciones electorales, que además nada indica que cesará en los años venideros.

En paralelo al crecimiento explosivo del gasto electoral se registra un incremento continuo de las plazas presupuestales permanentes del INE, que superan, en 2017, las 22 mil (incluyendo plazas por honorarios y otras formas de contratación adicionales a las del servicio profesional electoral). Aunque se carece de datos sobre el comportamiento de esa variable en los Oples y tribunales locales, las pocas evidencias disponibles apuntan a que, en el mejor de los casos, se habría registrado, del 2015 a la fecha, una ligera disminución en el total del personal ocupado por dichas instituciones, aunque en algunos casos podrían haberse registrado incrementos en el personal ocupado.

La conclusión es sencilla y terrible: la reforma de 2014 no parece haber entregado ningún valor agregado a la calidad de los procesos electorales federales; mientras que ha complicado y encarecido los procesos electorales locales, sin mejoras apreciables en su calidad. Lo que sí ha provocado es una burocratización cada día mayor de las instituciones electorales y un verdadero laberinto de reglamentaciones, que se sobreponen, y en no pocas ocasiones contradicen, a lo establecido por las leyes generales electorales y las de ámbito local.

A reserva de valorar la experiencia de 2018, crucial por todos conceptos para el futuro inmediato del sistema electoral mexicano, desde ahora cabe anticipar la necesidad de una revisión integral del sistema y de su basamento jurídico, tanto de orden constitucional, como legal y reglamentario. El escenario inercial para los años posteriores es de menor calidad y mayor costo de las instituciones electorales, acompañado de una relación inversamente proporcional entre el monto del dinero público destinados a los partidos políticos y el aprecio ciudadano por los mismos.

Mi propuesta es la misma que puse sobre la mesa del debate después de las elecciones de 2012, y en la que insistí hasta la desafortunada decisión centralizadora que el PAN, PRD y PRI, junto con el gobierno de Enrique Peña Nieto, impusieron en 2014.

Sigo sosteniendo que nuestro sistema electoral debe ser acorde a la naturaleza federal de nuestra Nación y nuestra República. No es un asunto de doctrina, sino de elemental sentido común. Organizar, desarrollar y vigilar, desde la Ciudad de México, las elecciones locales, estatales y municipales, no solo es un contrasentido en una República Federal; es un atentado al sentido común y a la más elemental lógica organizativa.

Lo único que hemos ganado con la centralización es hacer de cada conflicto electoral un asunto de potencial dimensión nacional, a través de la caja de resonancia que es, inevitablemente, la Ciudad de México.

Siguiendo, aunque sea por esta vez, la lógica y doctrina del PAN, el principio de subsidiariedad debería ser retomado en la inevitable y próxima discusión sobre el futuro de nuestro sistema electoral. Hay que regresar a lo básico y hacerlo desde las instancias más próximas al ciudadano, a sus lugares de residencia. Para ese objetivo, tenemos que devolver a las autoridades electorales locales las facultades que les fueron arrebatadas en 2014, como el primer paso para, enseguida, desmontar la pirámide del INE.

Desmontar la pirámide significa quitar a la autoridad electoral dos áreas que deben y pueden ser operadas por otros entes públicos: 1) la identificación personal y ciudadana, y 2) la administración y monitoreo de los tiempos de Estado en TV y radio.

En paralelo a esos cambios, el otro que sugiero, al que me referí líneas arriba, es separar clara y tajantemente el financiamiento para partidos políticos, colocándolo en un ramo específico del PEF, y acompañar la medida contable de una sensible reducción del financiamiento ordinario y de campaña, así como de la eliminación casi total del financiamiento local para los partidos, el casi obedece a la existencia de partidos locales, que deberán ser financiados desde el ámbito local en que se desempeñan.

Respecto de la vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, me pronuncio, en primer lugar, por la descentralización de la tarea; es decir, por la devolución a las autoridades locales de las competencias en esa materia para sus procesos electorales, estatales y municipales.

En segundo lugar, dejo planteada la opción que exploramos desde 1990 y desde entonces se elude en cada reforma. Me refiero a confiar a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de fiscalización sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales. Si lo anterior no es viable, entonces habrá que devolver a la Unidad de Fiscalización del INE la autonomía que le otorgó la reforma de 2007 y canceló la de 2014.

La reorganización integral del sistema electoral debe evitar su atomización o la profundización de la heterogeneidad de normas legales, que pese a la oleada centralizadora de los años recientes (2014-2017) no ha logrado superarse. Sigo postulando, como en 2014, que una solución adecuada a la problemática de la dispersión y contradicción normativa habría sido, y sigue siendo, contar con una Ley Electoral única, que puede llamarse Ley General o Código General, el nombre es lo de menos.

Una norma legal única, en la que se determinen las normas aplicables a procesos y plazos que, por su naturaleza, en aras de la simplificación, pero sobre todo en aras de la confianza y credibilidad ciudadana, deben ser iguales. De esa forma, en lugar de una centralización burocrática, lo que podríamos tener es un sistema electoral unificado en su base, aunque sus instituciones sean diferentes en tamaño y recursos, de acuerdo al criterio de verdad que debería regir para determinar las diferencias, que es el número de electores radicados en cada entidad federativa, y las singularidades de división electoral y municipal que existen en cada una de ellas.

Arribar a un Código Electoral único, auténticamente nacional, permitirá terminar con la proliferación que hasta hoy sigue imperando por la vigencia de 32 leyes de procedimientos electorales y 32 leyes relativas al sistema de medios de impugnación en materia electoral, que como consecuencias serían derogadas.

Lo anterior encontrará en la implantación de la urna electrónica, a nivel nacional, su mejor aliciente y soporte. Al simplificar el contacto directo del ciudadano con el sistema electoral, que se realiza el día de la jornada comicial, podemos no solamente facilitar el ejercicio del derecho al sufragio, sino también sembrar la mejor semilla para que en poco tiempo los ciudadanos se sientan atendidos en sus demandas y reivindicados en el ejercicio de sus derechos.

No es materia de este ensayo, pero quiero dejar apuntada que la simplificación del sistema electoral que propongo deberá pasar, necesariamente, por la justicia electoral. Si en la autoridad administrativa hemos llegado a dimensiones macro cefálicas, que deben ser atendidas y corregidas en breve plazo, lo mismo puede decirse en lo que hace a la autoridad jurisdiccional.

La judicialización extrema de nuestra vida electoral y de partidos es un resultado no deseado de la transición democrática. No es cierto que la justicia se haya acercado a los ciudadanos. Por el contrario, se ha convertido en intrincado laberinto que diariamente transitan los partidos políticos y sus abogados, y excepcionalmente los ciudadanos sin partido. Vale la pena volver a recordar que somos el único país del orbe democrático en el que la instancia jurisdiccional máxima en materia electoral (la Sala Superior del TEPJF) sesiona, en promedio, una vez a la semana. Hay que proponernos restar litigios al sistema electoral, para así estar en condiciones de tener un tribunal electoral, uno sólo, tan pequeño como sea necesario, tan eficiente como sea posible. Y también habrá que someter a discusión y revisión el carácter definitivo e inatacable de las sentencias de la Sala Superior. Las negativas experiencias de la anterior (2006-2016) y de la actual, obligan a repensar el asunto y a reconsiderar una posible instancia de control último, que no podría ser otra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El apunte final lo dedico a un tema que siendo formal resultará de la mayor importancia para desmontar las pirámides que hoy ocupan el espacio electoral mexicano. Me refiero al calendario de nuestras elecciones, que articuladas en torno al ciclo trianual que impone la renovación de las Cámaras del Congreso, y la sexenal del Poder Ejecutivo de la Unión, llegará en 2018 a un punto de concurrencia no deseada, una especie de alineamiento no previsto de elecciones locales con las federales, producto en buena medida del capricho de los gobernadores de los estados.

Creo indispensable dar al calendario electoral mexicano una revisión integral, a fin de que la deseable concurrencia se organice de mejor forma, y no, como ocurrirá en 2018, que de pronto y sin casi darnos cuenta, venimos a enterarnos que 30 de las 32 entidades federativas alinearon, de manera permanente o temporal, su calendario con el de las elecciones federales.

Sabemos, por experiencia, que en materia electoral, lo único que podemos dar por seguro es que, más tarde o más temprano, habrá una nueva reforma; la axial de 1977 sirvió por diez años, la siguiente (1986) por solo una elección. Ojalá, es un buen deseo, que la de 2014 pase a la historia por dos motivos, por haber torcido temporalmente el federalismo electoral mexicano, y por haber sido enviada al archivo de lo que no sirvió, después de haber sido usada en tan sólo dos elecciones federales.

Espero que estas notas, escritas casi como una ayuda de memoria, sea útiles a los legisladores que habrán de encargarse de la próxima reforma electoral.

Ciudad de México, 30 de agosto de 2017

Posdata: el autor agradece la colaboración del Mtro. Alberto Consejo Vargas, en la recopilación de información estadística y presupuestal, y de la Mtra. Dolores Ponce, por la primera revisión y corrección del borrador.