

DESEMPEÑO Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A 20 AÑOS*

Leonardo VALDÉS ZURITA**

SUMARIO: I. *Evolución del IFE. Desempeño 1991-2010.* II. *Percepciones sobre la imagen del IFE.*

Primero trataré brevemente la evolución del IFE, desde 1991 hasta la fecha, básicamente en dos aspectos: las actividades tradicionales asignadas al IFE, cómo han cambiado, y las nuevas atribuciones producto de la reforma de 2007 que, como acertadamente decía el doctor Ackerman, nos acercan a ser una especie de instancia jurisdiccional, sobre todo en lo que tiene que ver con las quejas que se presentan en materia de radio y televisión.

Posteriormente, hablaré de las perspectivas del IFE y de su imagen institucional. La confianza ciudadana en el IFE es un tema que frecuentemente se debate; si la perdió, la ganó o si la está recuperando o no. Como ustedes saben, yo soy sociólogo. Por ello, le entiendo un poco, y le creo, también, un poco, a las encuestas. Por lo cual, compartiré aquí algunos datos de las encuestas más recientes que hablan sobre la imagen del IFE, para que tengan presentes los datos.

Primer tema. Voy a datos duros de lo que ha significado la evolución del IFE en estos veinte años.

* Hace unos días en la celebración del vigésimo aniversario del IFE tuvimos la oportunidad de escuchar la intervención del doctor José Sarukhán, quien era el rector de esta máxima casa de estudios cuando el IFE firmó el primer convenio de colaboración de su historia, que fue con la UNAM. Este convenio, suscrito en 1992, tuvo como finalidad llevar a cabo en ese año un seminario aquí en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) sobre la legislación electoral. De tal suerte que la relación del IFE con el IIJ es larga y creo que ha sido productiva. Por ello, siempre me dará muchísimo gusto estar aquí con ustedes.

** Consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

I. EVOLUCIÓN DEL IFE. DESEMPEÑO 1991-2010

1. *Padrón Electoral, lista nominal y casillas*

Miren ustedes, en la primera elección que organizamos, en 1991, se instalaron 86 mil 622 casillas a todo lo largo y ancho del país. Ésta cifra ya demostraba la magnitud del trabajo de logística y coordinación del Instituto. En 2009 se instalaron 139 mil 140 casillas. Es decir, en veinte años el número de casillas instaladas creció en un 60%.

Indudablemente, la instalación de casillas dimensiona con mucha claridad el reto logístico que implica para el IFE organizar una elección. Pero no es el único, porque la cantidad de casillas tiene que ver con el tamaño del padrón electoral. Su magnitud es, quizá, el mejor referente para tener una medida objetiva del trabajo organizativo que llevamos a cabo en el Instituto.

Como ustedes saben, la ley mandata que por cada 750 ciudadanos inscritos en la lista nominal, el IFE está obligado a instalar una nueva casilla.¹ Así, en 1991 el listado nominal se integraba por 36.6 millones de ciudadanos mexicanos; para el año 2009 dicha cantidad creció a 77.4 millones de ciudadanos. Esto quiere decir que entre la primera elección que organizó el IFE y la más reciente, la base de datos administrada por el Instituto creció 111.4%.

Esto habla, no solamente del crecimiento de la población, sino de la consolidación de la credencial para votar como el principal instrumento de identificación de los ciudadanos. Pero es conveniente señalar que no solamente para los ciudadanos de zonas urbanas del país, que podrían tener otros medios de identificación igual de eficientes que la credencial para votar, sino fundamentalmente para los ciudadanos de las zonas rurales, que en muchos casos no tienen otro documento de identificación más que la credencial para votar.

El crecimiento de este medio de identificación es todavía más notorio con el siguiente dato. Recordemos que la elección de 1991 se hizo con una credencial sin fotografía, y que no tenía todos los candados de seguridad que hoy tiene la credencial para votar. De hecho, la credencial para votar con fotografía es producto de la aplicación de la técnica censal total por parte del IFE para construir “el nuevo padrón”, la cual se conoce como “La gran acción ciudadana”, que significó ir a tocar las puertas de todos los

¹ La lista nominal está integrada por aquellos ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que recogieron su credencial para votar; quienes se inscriben y no la recogen únicamente cuentan en el padrón electoral, pero no podrían ejercer su derecho al voto.

hogares de la República mexicana para obtener los datos de los ciudadanos e inscribirlos en el padrón electoral. Esta histórica acción permitió que en las elecciones presidenciales y legislativas de 1994 se utilizara por primera vez la credencial para votar con fotografía. Para entonces la lista nominal ascendió a 45.7 millones de ciudadanos.

Como se aprecia en los datos mencionados, de 1994 a la fecha la lista nominal creció en un 70%. Esto implica un aumento en la cantidad de casillas y, además, un enorme esfuerzo de capacitación de ciudadanos para que se desempeñen como funcionarios de casillas el día de la jornada.

Debido a los cambios institucionales de los años noventa, nuestro sistema electoral basa una parte muy importante de la legitimidad de las elecciones en que se trata de ciudadanos electos por un proceso aleatorio, quienes se encargan de recibir los votos de sus vecinos, y de contar esa votación y de llenar las actas.

Esta característica fue un punto de diferencia básico con el funcionamiento del viejo sistema electoral mexicano, en el que los órganos electorales estaban dirigidos por la Secretaría de Gobernación. Al ser funcionarios de una dependencia gubernamental quienes determinaban a los ciudadanos que recibirían y contarían los votos, siempre había la sospecha de que esos ciudadanos fueran miembros de un partido político y seleccionados con la intencionalidad de favorecer al partido en el gobierno. Por lo demás, los hechos demuestran que en esos años ese partido político efectivamente siempre obtenía la mayoría de los votos.

El caso es que la reforma de 1990 y las sucesivas reformas electorales han diseñado un sistema muy complejo, en el que los ciudadanos electos mediante un proceso aleatorio y transparente son quienes reciben capacitación para después ser funcionarios de casilla.

En 1991 se seleccionaron un millón 92 mil ciudadanos para ser funcionarios de casilla; a todos ellos se les visitó para invitarlos y darles la capacitación, y de éstos, 353,232 ciudadanos fungieron como funcionarios de casilla. En 2009 fueron 2.4 millones de ciudadanos quienes fueron insaculados y recibieron capacitación para ser funcionarios de casilla, y 563,296 se desempeñaron como tales en las mesas directivas de casillas.

Dicho en otras palabras: se ha duplicado el número de ciudadanos que tienen que ser visitados para ser capacitados como funcionarios de casilla.

2. Importancia del Servicio Profesional Electoral

Los datos anteriores sólo son un ejemplo de lo que tradicionalmente hace el IFE. No pongo más ejemplos porque me tomaría muchísimo tiempo

especificar toda la logística de la organización de la elección; pero quiero destacar que todo el trabajo organizativo del Instituto se sustenta en personal de carrera del Servicio Profesional Electoral. Dicha característica es relevante, porque a diferencia del pasado, las labores sustantivas de la organización electoral es responsabilidad de los integrantes de un servicio civil de carrera incluido en la Constitución para imprimirle profesionalismo, imparcialidad y confianza a las tareas de la autoridad electoral.

Hoy, en el IFE tenemos 2,255 funcionarios de carrera que están distribuidos en los 332 órganos permanentes de la institución. Estas oficinas se distribuyen de la siguiente forma: una en cada uno de los trescientos distritos, y 32 con carácter estatal, uno en cada capital de los estados de la República mexicana y aquí en el Distrito Federal.

El 91% de los miembros del Servicio Profesional Electoral está en los órganos desconcentrados. Es ahí donde se opera la organización de las elecciones y donde se da la legitimidad de las mismas.

3. Evolución de la participación electoral

En cuanto a la participación electoral, también quiero comentarles unas cifras para ilustrar el comportamiento de los ciudadanos en esta materia.

Hemos escuchado y leído un amplio debate sobre si los mexicanos se están ausentando de las urnas y cuáles son las causas de que esto suceda. Hay mucha preocupación porque los jóvenes participan menos en las elecciones, y la estadística da elementos para consideraciones sobre este aspecto.

Si vemos el comportamiento agregado, desde 1991 y hasta 2006 observamos un comportamiento cíclico en la participación electoral: nos ha dicho que cuando hay elecciones presidenciales crece la participación, cuando hay elecciones legislativas, ésta decrece.

Dichos ciclos de la participación electoral mostraban una tendencia decreciente, al grado que en 1991 la participación ascendió a 65.97%, en 1997 descendió a 57.69% y en 2003 cayó al 41%. Por ello, se pronosticaba que en 2009 tendríamos una participación de entre el 30 y el 35%. Eso decían las tendencias y algunas encuestas, pero la realidad fue distinta. Se revirtieron esas tendencias. Lo que sucedió en 2009 fue que votó casi el 45% de los ciudadanos (44.8). Repuntó la participación y disminuyó relativamente la abstención. Pero, sobre todo, el dato estadístico relevante es que se rompió la tendencia. Lo dejo como un elemento a reflexionar para ustedes.

4. *Sobreexposición del Consejo General*

Otro dato duro importante sobre la evolución en el funcionamiento del IFE es el trabajo del Consejo General.

En la primera elección del IFE, en 1991, el Consejo General sesionó en 19 ocasiones. En la elección más compleja que hemos tenido en nuestra naciente democracia, que fue la de 2006, este órgano de dirección sesionó en 32 ocasiones; incremento importante del número de sesiones. Pero en 2009 sesionamos en 88 ocasiones. Más de cuatro veces de las 19 ocasiones experimentadas en 1991, o de las 32 sesiones de 2006. En 2009 se multiplicó el número de sesiones del Consejo General. ¿Por qué? Es la pregunta central. La respuesta es muy sencilla: la reforma electoral de 2007 le dio atribuciones al IFE, que lo llevan, ahora, a tener más sesiones y a tratar más temas en el pleno.

5. *El nuevo modelo de comunicación política y el Siate*

¿Cuáles son los elementos importantes de la reforma de 2007 que obligan al IFE a trabajar más y con mayor intensidad? Uno de ellos es, sin duda, el nuevo modelo de comunicación política.

Antes de esta reforma una parte muy importante de los recursos públicos que recibían los partidos políticos se gastaba en radio y televisión; por eso, quizá, los concesionarios de la radio y la televisión no estuvieron de acuerdo con la reforma.

Ahora el IFE es el administrador único de los tiempos del Estado mexicano en la radio y la televisión para que los partidos políticos y las autoridades electorales puedan difundir sus campañas sin costo. Éste es un elemento muy importante. Desde hace años se dice que nuestra democracia es muy cara, y una opción para reducir sus costos fue disminuir los gastos de campaña. Para ello, se le dio acceso gratuito a los partidos y a las autoridades electorales en la radio y la televisión, en los tiempos del Estado.

Para cumplir con estas nuevas atribuciones se conformó el Sistema de Administración de los Tiempos del Estado Mexicano en la Radio y la Televisión (Siate). La implementación del Siate fue muy compleja. (Por aquí alguien me pregunta cuánto costó. La licitación fue una licitación internacional, cuyo costo fue de 25 millones de dólares).

Es un sistema que hoy es propiedad del Estado mexicano, es propiedad del IFE. Y seré enfático: no se contrató el monitoreo. Se contrató la instalación de un sistema robusto que le permita al IFE monitorear las elecciones.

nes, no sólo las que están en curso, sino las futuras. Es una inversión que se amortizará con el monitoreo de todas las elecciones hacia el futuro.

Con dicho sistema hasta los más críticos del sistema político mexicano podrían considerar la posibilidad de que esta reglamentación es significativa y tuvo una modificación trascendente en términos de cómo se usa el tiempo del Estado mexicano para los procesos electorales.

Algunos datos sobre la experiencia del Siate son los siguientes

En 2009, además del proceso electoral federal, se llevaron a cabo once procesos electorales locales. En todos el IFE cumplió su responsabilidad como autoridad única para administrar los tiempos del Estado en materia de radio y televisión. Se transmitieron 33 millones de promocionales, el 42.4% de los partidos políticos y el 57.6% de las autoridades electorales. Tal funcionamiento es importante porque hasta la reforma de 2007 las autoridades electorales locales tenían que comprar tiempo en la radio y la televisión para poder hacer promoción. Antes de la reforma solamente el IFE tenía acceso a los tiempos oficiales; ahora también tienen acceso a tiempos en radio y televisión los organismos electorales locales. De igual forma, los partidos políticos compraban tiempo en una proporción bastante importante de las prerrogativas que recibían para los procesos electorales.

El caso es que en 2009, con la grabación de los promocionales, se logró verificar que se transmitió en tiempo y forma el 76% de los tiempos pautados, conforme lo aprobó la autoridad electoral. Esto quiere decir que únicamente 24% de los promocionales pautados no se transmitieron en tiempo y forma.

Lo anterior provocó procedimientos especiales sancionadores y sanciones a los concesionarios que no cumplieron con la transmisión.

Es un tema muy complejo, porque se relaciona con la libertad de expresión. No obstante, fue evidente que para todo efecto práctico se trató de un nuevo sujeto obligado, que al principio no tuvo la mejor disposición para acatar la ley.

Los enfrentamientos fueron fuertes. Por ahí alguien me preguntaba si no me preocupa la campaña de desprestigio personal que alguna televisora ha desarrollado sobre mi persona durante los últimos años. Mi respuesta es no. Creo que queda muy claro, para los actores políticos y los interesados en los procesos electorales, que se trata de la televisora que mayormente incumplió. Es evidente que es producto de la molestia que provocan las facultades legales que tenemos en el Consejo General de votar los proyectos de

resolución, elaborados por la instancia ejecutiva responsable, para imponer sanciones a esa televisora. Es público que no en todos los casos los proyectos fueron aprobados.

Lo cierto es que con ese dato de 76% de cumplimiento iniciamos las labores de pauta y monitoreo correspondientes a los procesos electorales locales de 2010. Fue un año complejo. Se critica que sesionamos y realizamos actividades de monitoreo en momentos que no había elecciones federales. Por supuesto que en 2010 no tuvimos proceso electoral; pero sí hubo dieciséis procesos electorales locales, y el IFE hoy tiene facultades constitucionales y legales para administrar el tiempo de radio y televisión en esos procesos electorales locales.

Así, en 2010 se transmitieron once millones de promocionales, y el 97% de ellos se transmitieron en tiempo y forma. Dicho en otras palabras, mejoramos el nivel de cumplimiento respecto al año anterior. Y hay que decirlo: esa televisora que en el arranque del proceso tuvo una actitud de rebeldía y de desacato, hoy está cumpliendo con la ley; hoy está transmitiendo los promocionales y pagando las multas que se le impusieron en los procesos sancionadores.

Como se ve, los datos demuestran que la mayoría de los actores involucrados en el nuevo modelo de comunicación política ya han asumido la nueva reglamentación, y otros todavía insisten en la necesidad de revertir esas modificaciones constitucionales. Sin embargo, si ustedes me lo preguntan, la aplicación del modelo hasta hoy desde la perspectiva del IFE es satisfactoria. Las opiniones que hemos recibido de legisladores y actores políticos van en el mismo sentido. Indudablemente que podemos mejorar, por supuesto que lo podemos hacer, y estamos trabajando en ello, aprovechando las experiencias de 2009, y la correspondiente a las elecciones locales de 2010 y 2011.

6. *Procedimientos especiales sancionadores*

Otro elemento derivado de la reforma de 2007, y que ha influido en la evolución de las atribuciones de la autoridad electoral, es el nuevo procedimiento especial sancionador.

Este mecanismo estableció que las quejas se tienen que resolver de manera expedita: en cinco días el Instituto Federal Electoral debe resolver las quejas que se presenten durante los procesos electorales.

Al respecto, quiero decir que cuando llegué a la presidencia del Consejo General del IFE había más de setecientos quejas correspondientes al proceso electoral de 2006 que no se habían resuelto. Algunos datos para que

ustedes dimensionen el trabajo que en esta materia realiza el Instituto son los siguientes: en 2006 se presentaron 779 quejas y se resolvieron solamente 52; en 2007 se resolvieron 295, y en 2008 resolvimos 228. Hoy, no hay rezago en la resolución de quejas. Todas las quejas que se presentan son resueltas en un corto plazo en el Consejo General del Instituto.

7. Recuento de la votación

Otra nueva atribución de la multicitada reforma de 2007 fue el establecimiento de nuevas reglas para el recuento de los votos.

Ustedes seguramente recordarán que después de un grave conflicto entre las principales fuerzas políticas contendientes, y en el marco de un procedimiento jurisdiccional el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abrió y contó voto por voto de la elección de 2006 en 11 mil 839 casillas. Esta decisión fue producto de una cuestión muy compleja, de una crisis política que se generó en 2006.

Esta demanda de muchos mexicanos al término de la jornada electoral de ese año para que se abrieran los paquetes electorales y se volvieran a contar los votos propició una reforma electoral. Se realizaron los cambios institucionales que le dieron al IFE los instrumentos para realizar los recuentos necesarios en 2009, pienso yo, de manera exitosa.

Ahora el Instituto Federal Electoral, con las nuevas atribuciones que le da la ley, en 2009 abrió y recontó los votos no de once mil casillas, sino de 42 mil 620 casillas. Esto quiere decir que se recontaron los votos del 30% de las casillas instaladas, y en todos los casos se ratificó el dato que tenía el acta levantada por los ciudadanos en las casillas electorales.

Es un hecho que en 2006 las elecciones fueron muy competidas a nivel presidencial; pero no fueron tan competidas en la elección de diputados: solamente en quince distritos se dio el caso de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la elección de diputados tuviera menos de un punto porcentual.

Hoy la ley dice que si esa diferencia es de menos de un punto porcentual se tiene que abrir el paquete; se tiene que recontar voto por voto.

Eso hicimos en 2009. Con base en las cifras, se puede afirmar que fue una elección más competida que la de diputados de 2006, ya que en esta ocasión se recontó totalmente la votación de diecinueve distritos, cuatro más que en 2006. Visto en perspectiva, el funcionamiento del recuento, hay que subrayarlo, se instauró como una característica distintiva de nuestros procesos electorales. Tal afirmación se dimensiona al señalar que en 2009 solamente en dos distritos electorales de los trescientos no se abrieron

paquetes electorales para recontar la votación. Es decir, en 298 distritos se abrieron paquetes y se dio certeza a los candidatos y partidos políticos de que lo establecido en las actas de cómputo correspondía a lo que decían los votos depositados por los ciudadanos.

Esta actividad, que parece una cosa muy técnica, desde mi punto de vista, desde mi experiencia como funcionario electoral, es quizá una de las reformas más importantes para la transparencia y certeza de nuestro sistema electoral.

II. PERCEPCIONES SOBRE LA IMAGEN DEL IFE

Paso muy rápidamente al tema de la confianza en el IFE.

Hay un espléndido trabajo que hizo el CIDE, el Centro de Investigación y Docencia Económicas —está en su página de Internet—, en el que después del proceso electoral, en octubre de 2009, evaluó la calidad de los servicios del Instituto Federal Electoral.

Ya en esa encuesta decía que siete de cada diez entrevistados tienen confianza en el Instituto Federal Electoral. Esta mención, los invito a que la analicen, evalúa la efectividad del trabajo que hacemos en los módulos de atención ciudadana del registro de electores; se evalúa el servicio que damos en las mesas de votación; se evalúa la confianza sobre lo que arroja el resultado de las elecciones.

Pero esa evaluación, me parece, debe compararse con la más reciente medición del nivel de confianza del Instituto Federal Electoral.

La empresa Parametría dio a conocer en octubre pasado (2010), la semana pasada, que el IFE en 2007, después de lo sucedido en 2006, tenía un grado de confianza de 44%. Hoy, en 2010, el IFE tiene un nivel de confianza del 62%, lo cual a mí me permite sostener que estamos recuperando la confianza de la sociedad.

Es claro que no confían todos los ciudadanos: sólo el 62%, y hay un 38% que no confía. Por cierto, creo que un número importante de quienes se encuentran en ese porcentaje están sentados a esta mesa. Respeto sus opiniones. Me llevo sus propuestas e inquietudes como temas para una agenda que el IFE tiene que enfrentar.

Pero más allá de porcentajes de respaldo o diferencias, es indubitable que el IFE es una institución incluyente. Esta institución debe escuchar a los ciudadanos que confían en él, pero sobre todo a los ciudadanos que no confían en él para hacer mejor su trabajo. Aunque tenga opinión de diver-

esos temas que no son atribuciones del IFE en mi calidad de consejero presidente, no me corresponde pronunciarme ni dar soluciones. Pero para todos los puntos que aquí se han planteado, que sí son atribuciones del IFE, me los llevo como expresión de aquellos ciudadanos que no confían en el IFE, y a quienes tenemos que darles respuesta con hechos e incluirlos plenamente, porque la democracia o es incluyente o no es democracia.