

México D. F., a 26 de junio de 2014

**VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA CONFERENCIA MAGISTRAL LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 EN MÉXICO, DICTADA POR EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, EN EL MARCO DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DERECHOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES ELECTORALES, SISTEMA DE GOBIERNO Y DEMOCRACIA, QUE SE LLEVA A CABO EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM**

---

---

**María Marván Laborde, ex Consejera Electoral del IFE:** Me dieron un currículum muy grande, ustedes lo conocen bien.

Lorenzo Córdova Vianello, licenciado en Derecho por esta casa de estudios, doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, en Italia; investigador titular B de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, es decir, está en su casa, en donde fue coordinador del Área de Derecho Electoral.

Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 3, es autor de varios textos electorales, constitucionales y de teoría política; entre sus más recientes libros destacan: Derecho y Poder, Kelsen y Schmitt Frente a Frente, de Fondo de Cultura Económica en coautoría con César Astudillo; Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional; aquí en coordinación conjunta con César Astudillo, Reforma y Control de la Constitución, Implicaciones y Límites, y con Pedro Salazar, Democracia sin garantes, la autoridad en contra de la reforma electoral.

Articulista del diario El Universal, colaborador de Voz y Voto, ha sido miembro de consejos editoriales de varias publicaciones periódicas, desde agosto del 2005 hasta 2012, editó la revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM impartiendo las materias de Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional, Derecho Electoral.

En 2010 la UNAM lo reconoció como premio Reconocimiento, Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Investigación en Ciencias Sociales; en 2010-2011 se desempeñó como secretario técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la reforma política, miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática, ha sido conductor de los programas *AMIJ puntos de encuentro*, en el Canal Judicial, de la serie *Elecciones 2009*, del Canal del Congreso, trabajo por el cual recibió el Premio Nacional de Periodismo, del Club de Periodistas de México; con Ciro Murayama y Pedro Salazar ha conducido los programas de *México diferente*, en Canal 11; *Carril Izquierdo*, en Canal 40; *Observatorio 2012*, en TV-UNAM, por el cual recibió también un premio de

periodismo 2011, del Club de Periodistas de México en la categoría de Periodismo en temas Electorales.

El 15 de diciembre de 2011 fue nombrado Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral y el 3 de abril de este año fue designado por la Cámara de Diputados Consejero Presidente del INE, rindiendo protesta un día después, el 4 de abril.

Lorenzo, me ha dado un placer estar aquí contigo.

**Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del INE:** Gracias, María. Muy buenos días a todos.

Procuraré, aunque María, tuve el privilegio de poder convivir con ella por más de dos años compartiendo la mesa del Consejo y otras instancias en el Instituto Nacional Electoral, además de que nos conocemos desde hace mucho tiempo, así que lo de tratar de moderar a alguien que difícilmente se modera es algo que lo dice por experiencia.

Pero en esta ocasión, dado que mi moderación podría provocar o podría interpretarse como un acto de sabotaje para este Seminario del que el propio Instituto Nacional Electoral es co-convocante y teniendo en frente todavía una serie de mesas de destacados expertos en materia en los estudios de la democracia, en los estudios de gobernabilidad y en los estudios electorales y muchos de ellos amigos entrañables y aliados estratégicos no sólo para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, que es mi casa, sino también para el Instituto Nacional Electoral no moderarme en esta ocasión significaría poner en riesgo la viabilidad institucional no sólo de Jurídicas, sino también del Instituto Nacional Electoral.

Para mí, de verás, es un placer y un privilegio, lo dije hace unos días en la inauguración de este Seminario, poder volver a ésta que es mi casa y sobre todo poder enfrentar el análisis del juicio crítico que es indispensable para el adecuado.

Funcionamiento de las instituciones del Estado mexicano.

La academia es, lo dije hace algunos días y lo quiero reiterar aquí al arranque de esta charla, la academia es y debe ser, creo, un aliado condicional de las instituciones públicas, no un aliado incondicional, porque entonces la academia claudicaría de su vocación crítica y las instituciones públicas podríamos dejar de tener ese contexto de eficiencia que es indispensable para cumplir adecuadamente nuestro trabajo.

Estoy también convencido que este acompañamiento condicional, que escruta, que discute, que critica, pero que eventualmente respalda las decisiones que toman las autoridades electorales es indispensable, como una especie de blindaje de la institucionalidad electoral en tiempos en los que la precaria cultura política nos coloca a todos los que hacemos arbitraje electoral como función de Estado, en una situación de vulnerabilidad.

Creo que el blindaje de las instituciones electorales que no es un blindaje solamente interno a partir de su propia actuación , sino que implica ese acompañamiento –repito- no ausente de crítica, pero acompañamiento de los distintos actores sociales y en particular la academia, resulta indispensable para el fortalecimiento democrático y para la construcción de una cultura política.

Perdón que comience como lo hice hace un par de días, publicitando un estudio que acabamos de hacer público desde el Instituto Nacional Electoral, que se conformó o que se mandató cuando el IFE era INE, María lo recordará muy bien, perdón y hay prensa, eso ya es un pequeño problema, empieza la merma de las Instituciones, pero bueno, perdón, cuando el INE era IFE, gracias, pero que en todo caso demuestra la vulnerabilidad en términos de un precario tejido social, un tejido social que está roto que no está debidamente consolidado para la recreación de la democracia en nuestro país, me parece pues que blindar a las instituciones electorales es solamente un paso en la tarea titánica en la que hay una responsabilidad colectiva de los órganos electorales, de los órganos del Estado, pero también de la sociedad y particularmente de la academia.

Gracias, pues, por permitirme compartir este seminario, que es un seminario de primer nivel y que además es una, como suele ocurrir, siempre un seminario de encuentro y de re encuentro de viejos amigos de esto que ya es una amplia y consolidada familia electoral Latinoamericana.

Creo que hablar de la reforma electoral y también aquí la moderación me impone no tener la libertad de la que ahora goza María y de la que ayer hizo gala en su juicio sobre la reforma electoral, pasa por intentar contextualizar la propia reforma en el proceso de cambio político que en México se ha articulado a lo largo de más de tres décadas y media.

La reforma electoral de 2014 tiene que entenderse como una parte, la parte última de un proceso evolutivo que ha venido modelando poco a poco el sistema electoral y el sistema político y democrático en nuestro país, se trata de un proceso de cambio que, nuestro buen amigo Daniel Zovatto en un estudio de comparado de las transición en América Latina, fijaba como fecha, muchos de los autores están aquí presentes, fijaba como fecha 1998, bueno nosotros comenzamos nuestro proceso de cambio político un año antes, desde 1977 a la fecha ocho reformas, grandes reformas electorales han venido modelando, configurando nuestro sistema electoral, la última de éstas la octava es precisamente la reforma de este año.

La característica fundamental de este proceso de cambio político, como ha sido comentado en muchas ocasiones, es la gradualidad y la progresividad que el mismo ha tenido, es decir se trata de un proceso acumulativo.

En México no tuvimos como en otras realidades políticas un momento fundacional, un momento digamos de ruptura que marca claramente un antes y un después, sino uno hace un análisis retrospectivo de la profundidad del

cambio político por supuesto hoy y hace 35 años, por supuesto que puede percatarse de la profundidad del mismo, pero el punto característico de nuestra transición es que la misma –insisto- se fue articulando de manera paulatina, gradual y progresiva.

Esto no supone, evidentemente, que algún momento a lo largo de esta historia no haya habido -incluso- inversión de ruta, es decir que haya habido retrocesos en algunos temas, es probablemente emblemático cómo la reforma de 1990 que es la reforma en la que se crea una nueva institucionalidad electoral, la reforma que da origen al IFE, que da origen a la primera versión como órgano constitucional autónomo de lo que hoy es el Tribunal Electoral, lo que en su momento fue el Trife, es decir, una reforma fundamental en la consolidación y en la cimentación de este proceso de cambio político, bueno, esa reforma también trajo consigo la tristemente “clausula de gobernabilidad”, que además aparejada con un mecanismo llamado entonces “escala móvil”, permitía la sobre representación y consecuentemente la distorsión de la representación política en la Cámara de Diputados, con lo cual pues queda claro -digamos- que no toda esta continuidad y gradualidad fue siempre –digamos- lineal, sino que en ocasiones hubo algún tipo de proceso.

Pero visto en panorámica, me parece que este proceso gradual y paulatino, como decía, sí tiene un carácter acumulativo y progresivo, creo que en este contexto es donde tenemos que ubicar la reforma de 2014, y el desafío, por cierto anticipo lo que quiere ser una de las conclusiones de esta charla, el desafío que tenemos en frente es precisamente lograr concretar a esta reforma como un cambio muy importante que tienda hacia la consolidación y el fortalecimiento del sistema del régimen democrático.

Las transformaciones que se han articulado, que se han producido a lo largo de estas tres décadas y media pueden agruparse y explicarse desde distintos puntos de vista, pero la que yo creo es la explicación más clara y contundente sobre todo porque permite entender esta lógica de progresividad y de graduales transformaciones, es aquella que sistematiza o que ubica estas distintas reformas electorales bajo la lógica del tipo de necesidades y de problemas que cada una de las reformas intentó enfrentar y resolver.

Me parece que a lo largo de estas tres décadas y media podemos identificar con claridad o distinguir con claridad el distinto, las diferentes, los diferentes tipos de necesidades, de problemáticas que se fueron enfrentando, y consecuentemente, el tipo de soluciones que cada una de las reformas fue presentando, fue generando, fue proponiendo para enfrentar o para resolver o satisfacer esas necesidades.

En ese sentido, permítanme aquí la digresión nolianiana, creo que al final del día en América Latina es difícil refutar pues digamos lo que son algunos de los parámetros fundamentales de la teoría de las tesis de Dieter Noli, en este sentido creo que en el caso mexicano las distintas reformas electorales son de alguna manera un espejo o bien un reflejo de un contexto político determinado.

Y la lectura de las reformas, me parece que es una manera muy sugerente de poder interpretar el proceso de cambio político a partir, precisamente, de las propuestas de solución de las medidas con las cuales esas necesidades y problemas fueron paulatinamente enfrentándose.

Si asumimos y partimos desde esta perspectiva me parece que el cambio, - digamos- la secuencia de reformas electorales pueden agregarse en tres grandes etapas, en tres grandes periodos a partir de las necesidades y problemas fundamentales que intentaron resolverse en cada una de estas reformas.

El primer bloque de reformas me parece que atiende a una necesidad fundamental, indispensable e insoslayable si se piensa del tipo de régimen político del que venimos y que se fue consolidando como se le llamó, como el régimen político de la Revolución Mexicana, es decir un régimen centrado en una, o basado en una gran centralización del poder en la preeminencia a través de atribuciones, como nos decía el entrañable, como nos lo dijo hace ya por cierto tres décadas y media, nuestro entrañable Jorge Carpizo, de las facultades a partir de facultades constitucionales pero también de una serie de poderosísimas facultades metaconstitucionales del Presidente.

Se trató de un régimen por cierto particularmente cerrado y refractario, no sólo en consecuencia a la apertura, sino también a la recreación de la propia pluralidad política, se trató de un régimen impermeable a la diversidad política.

En ese contexto, me parece que en primera instancia resultaba indispensable asumir una lógica de apertura del sistema de partidos y de la representación política a una pluralidad, que parafraseando a Reyes Heróles era, estaba caracterizada por una gran fuerza ideológica y política hegemónica, pero también por una pluralidad de fuerzas pequeñas, marginales en ocasiones pero que hoy puede parecer ridículo que lo digamos, pero hace 35 años era un gran descubrimiento, que también decía Reyes Heróles en el célebre discurso del Chilpancingo del primero de abril del 77, también forman parte del complicado mosaico ideológico nacional.

Es decir, nuestra transición comienza con el gran descubrimiento de que también las minorías forman parte de la sociedad, de nuestra sociedad política.

En ese contexto, insisto, era indispensable una lógica de apertura, los mecanismos fueron variados a lo largo de más de una década, pero fundamentalmente podemos inscribir o subrayar dos principales que permitieron, insisto, que no solamente que la pluralidad política insipiente en primera instancia se potenciara y se recreara, sino que además esa pluralidad política pudiera ser incluida, y cualquier evocación kelseniana, a propósito del significado de la democracia entendida como inclusión en el proceso de toma de decisiones no es mera casualidad, pudiera ser incluidas, en la vida institucional y en, no solamente dentro del sistema de políticos, de partidos políticos, sino también en la vida institucional en el proceso de toma de decisiones, es decir, en el Parlamento.

Las dos principales, los dos principales instrumentos fue lo que denominamos aquí como “registro condicionado”, es decir, un mecanismo mucho más flexible que permitía a las fuerzas políticas participar en las elecciones de manera condicionada, es decir, el registro dependía de que se alcanzara un umbral mínimo de votación por un lado, y por otro lado, la poco afamada, pero digo yo, indispensable fórmula de democratización de la representación política que es la llamada representación –digamos- los mecanismos del sistema de representación proporcional hoy en día tan combatida, hoy en día tan denostada, pero que se convirtió en el eje troncal que permitió el proceso de democratización del sistema político mexicano.

Y esto entiéndase no solamente como una defensa de la opción histórica de incorporar en mecanismos de representación proporcional, primero en la Cámara de Diputados, y después en Senado de la República, es decir, no estoy defendiendo y justificando esa decisión que comenzó hace 35 años, sino que estoy justificando y defendiendo la pertinencia en clave democrática de mantener, de defender y eventualmente hasta de potenciar este sistema, hice que los defensores de la gobernabilidad probablemente erizarán los pelos, pero el gran dilema es cómo hacemos gobernable un sistema democrático, no cómo hacemos gobernable un sistema político, porque América Latina nos enseña que la ruta de la gobernabilidad si da a tener a la democraticidad puede tener graves y peligrosas derivaciones.

Un segundo grupo de tema, un segundo, una segunda necesidad en este proceso de evolución política es el que tiene que ver con la redefinición del sistema electoral, es decir, de la construcción o del establecimiento de normas, de instituciones y de procedimientos que permitieran concretar lo que durante mucho tiempo fue algo inexistente, es decir, una sistema electoral que permitiera, como se decía a principios de los años 90 que los votos contaran y se contaran bien.

El nacimiento del Instituto Federal Electoral en su momento, del Tribunal Federal Electoral a principios de los años 90 son precisamente la expresión en clave institucional de intentar generar un sistema electoral que resolviera o que por lo menos atenuara las dudas respecto a los fraudes electorales y permitiera inyectar certidumbre en torno, no solamente a la organización, sino sobre todo a los resultados de las propias urnas bajo la clave de que elecciones no confiables, elecciones que no inyectaran certeza son elecciones que no producen legitimidad democrática a los poderes electos.

Un tercer momento y que constituye –digamos-, iba a decir la “bestia negra”, pero mejor no lo digo porque hay prensa, que constituye digamos, que además no es sólo de nuestro país, aquí hay muchos exponentes, intelectuales de primer orden de América Latina, y no me dejarán mentir, el tema de la equidad en las condiciones de la competencia constituye el gran tema alrededor el cual se discuten y se incide, se modelan los propios sistemas electorales hoy en día.

Bueno, las elecciones de 1994 me parece que son emblemáticas, por un lado en como la conflictividad electoral, digamos, se atenuó y empezó a procesarse

por la vía institucional particularmente a partir de ese fenómeno que en México hemos denominado como judicialización de la política, pero por otro lado también, evidenció -esa elección- como el tema de la equidad era un tema no resuelto, y el problema de primer nivel, el principal problema que teníamos que enfrentar a partir de ese momento.

Las elecciones de, las presidenciales de 1994, que por cierto concitaron por primera vez el acompañamiento a partir de la observación internacional de muchos de los que nos acompañan en este seminario, por un lado contrastan con las últimas elecciones presidenciales, las previas, las de 1988 porque son elecciones prácticamente no contestadas, precisamente gracias a lo que había sido la apuesta institucional por inyectar certeza en las normas, en las instituciones y en los procedimientos electorales, pero también fueron las primeras elecciones en las que, todavía de manera insipiente, se fiscalizó el ingreso y el gasto de los partidos políticos.

Y a pesar de la insipiente de aquella fiscalización, de lo incipiente de aquella fiscalización, sí los datos arrojados fueron datos dramáticos y que colocaron el foco de atención, precisamente en el tema de la equidad en las condiciones de la competencia. 8.5 pesos de cada 10 se erogaron en las campañas presidenciales del 94 fueron gastadas por el partido entonces, por un solo partido, por el partido gobernante, la reforma de 1996 a pesar de que es una reforma que consolida la autonomía del entonces instituto federal electoral, que transforma el Tribunal Electoral al TRIFE en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es una reforma cuya columna vertebral me parece, está centrada, o está articulada, en torno al tema del dinero, del financiamiento público y del acceso a los medios de comunicación, es decir, el tema de la equidad en la competencia ha sido desde hace prácticamente 20 años el gran tema de discusión en torno a las cuestiones político-electorales.

Señalo y, fundamentalmente, en torno a dos grandes ejes, financiamiento público y privado, aquí en México como ustedes saben hemos hecho una apuesta consistente y creo exitosa a propósito o a favor del financiamiento público como un mecanismo que permite generar mayor equidad en la competencia, pero también mayor transparencia en el recurso que los partidos disponen porque la parte predominante de la finanzas partidistas proviene del erario público y finalmente también, inyectar o procurar autonomía de los partidos políticos frente al financiamiento, perdón, frente a los intereses –que inevitablemente subyacen al financiamiento privado.

Me gusta decirlo y lo digo sin empacho, lo decía como académico, lo sigo diciendo como funcionario público, nadie que financia a la política lo hace por vocación filantrópica y creo que finalmente el financiamiento público es una mera de contener o de procurar o de permitir o de maximizar la autonomía de los propios partidos la política frente a los intereses que subyacen al dinero.

Ninguna de las reformas, esto me importa subrayarlo, se avocó solamente a resolver a uno de estos temas, es decir, el ejemplo que mencionaba de la reforma de 1996 es emblemático, es decir, no se trató de una reforma que sólo se centró en resolver el problema de la equidad, todas estas son grandes

reformas, reformas en muchos sentidos estructurales que reconfiguraron a lo largo del tiempo el sistema electoral mexicano, sin embargo, creo que todas y cada una de las reformas puede identificarse una columna vertebral, es decir un nodo duro, un elemento distintivo, que si bien- insisto- no es exclusivo de cada una de las reformas, si las marca y les permite ubicarlas, sistematizarlas en estas tres grandes etapas.

¿Dónde ubicamos desde esta perspectiva a la reforma de 2014?

La reforma de 2014 es como las que la antecedieron, una reforma que no se centra, no es una reforma monotemática, sino es una reforma –insisto- con una vocación de redefinición estructural, probablemente mayor que las que le preceden y sin duda afecta como ustedes saben, la dimensión de la institucionalidad y de los procedimientos –convierte- y eso es lo más emblemático, probablemente, del IFE en el Instituto Nacional Electoral, también tiene que ver con una reforma que tiene que ver con equidad.

Es una reforma que maximiza, por ejemplo, el tema de los controles al financiamiento, es decir, de la fiscalización que potencia la capacidad de auditoría y de supervisión del ahora INE, en la gestión de los tiempos políticos en la radio y la televisión es una reforma que también incide en la representación política, al elevar el umbral del 2 al 3 por ciento, el umbral mínimo del 2 al 3 por ciento; es una reforma que también incide en el financiamiento pro al vía de establecer parámetros categóricos para la determinación del financiamiento de los partidos político en el ámbito local, es decir, es una reforma de amplio espectro.

¿Dónde la ubicamos en esta lógica –insisto- de tratar de sistematizar la serie de reformas electorales a partir de su característica fundamental, apertura, condiciones de certeza electoral o bien de equidad, me parece –insisto- subrayando que la reforma de 2014 aborda temas que podrían encasillarse en cualquiera de estos tres grande ejes que articularon el proceso de cambio político por la vía de las reformas electorales

Me parece que la reforma de 2014 inaugura una nueva etapa que no sé si vaya a ser o concretarse solamente a 2014, o de plano vaya abrir una –digamos-, una serie de modificaciones a las reglas de la competencia, a las reglas del juego democrático que se prolongará en futuras reformas electorales. Lo que sí es cierto, es que esta reforma a diferencia de las anteriores sí tiene una característica fundamental que creo que podríamos definir como el elemento distintivo de la misma, así como en 1996, la de 1996, por ejemplo, fue un reforma que se centró sobre todo en el tema del financiamiento público, así como hoy podemos decir que la última, la previa a esta, la de 2007 se centró en el tema de los medios de comunicación.

Me parece que la reforma de 2014 encuentra su elemento distintivo en el tema de la estandarización de procesos y reglas a nivel federal y a nivel local, desde 1990, desde la reforma de 1990, se apostó por un modelo electoral que gradualmente propició la existencia, la coexistencia de 33 sistemas electorales contruidos de manera paralela, es decir, de un sistema electoral federal y de

32 sistemas electorales, uno por cada entidad federativa, uno por cada estado más el Distrito Federal, que de alguna manera se construyeron o fueron modelando como un espejo de lo que fue el sistema federal, por supuesto con modalidades y variaciones y particularidades específicas, pero todos los sistemas electorales locales asumieron una configuración bi-instancial de un órgano administrativo electoral, el órgano encargado de la organización de las elecciones con una similitud muy grande respecto de lo que el IFE fue en el plano federal y una instancia jurisdiccional que servía como instancia de resolución de controversias y de validación en términos de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

No fue algo instantáneo, pero a lo largo de la década de los 90, poco a poco fueron surgiendo en distintas entidades con distintos tiempos, unos antes otros después, unos de manera muchos más consistente que en otros casos, Instituto Electoral, con distinta denominación, pero también tribunales electoral o tribunales especializados en materia electoral,- insisto- que servían como segunda instancia, se trató, pues, insisto, con variaciones y modalidades específicas diferentes, pero en términos generales de sistemas contruidos, sistemas paralelos que coexistían cada uno con ámbitos de competencia claramente definidos, el IFE y el Tribunal Electoral para las cuestiones federales y los Institutos Estatales y los Tribunales Locales, para las elecciones de cada una de las 32 entidades federativas.

A lo largo de esta configuración me parece que tuvimos funciones compartidas esporádica, probablemente la más emblemática sea el hecho de que salvo el caso de Baja California que optó por la Constitución de un Padrón Electoral y de una credencial para votar propias, el resto de las 31 entidades federativas por la vía de convenios pactaban que elección tras elección o de cara a cada elección, que el Instituto Federal Electoral les generara y les proporcionara un Padrón Electoral, es decir, un listado de electores derivado del Padrón Electoral nacional, federal.

Pero estas funciones compartidas, que sin duda dependiendo de los casos se multiplicaban, en todo caso me parece que fueron esporádicas y se articulaban por la vía de convenio, es decir, la posibilidad de colaboración entre el IFE y los órganos locales, más que un mandato legal se articulaba por la vía de los acuerdo entre ambas instancias, entre ambos niveles.

La reforma de 1996 de alguna manera rompe esta lógica de clara separación entre los dos planos, porque aquella reforma le confirió como una atribución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la posibilidad de a través de un medio de impugnación, que se conoce como "juicio de revisión constitucional", de poder conocer de impugnaciones en contra de los actos de las autoridades locales, con lo cual más temprano que tarde terminó por convertirse en los hechos, en la última instancia de resolución de las controversias de las elecciones locales.

Si uno revisa los últimos 15 años de vida del Tribunal Electoral, prácticamente no hay elección controvertida o cerrada en el plano municipal, en el plano de diputaciones, y por su puesto en el plano de las gubernaturas que no haya

terminado por impugnarse y resolverse en definitiva ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto por cierto, sin que nadie a lo largo, nadie no, estoy exageraron, un par de gobernadores intentaron o evocaron la vulneración del federalismo cuando alguna resolución del Tribunal Electoral vulneraba los intereses políticos de su entidad, pero en términos generales nadie se escandalizó del hecho de que hubiera una instancia federal que pudiera conocer en última instancia de los conflictos locales.

A partir de las década de los 90, la colaboración entre los órganos federales y los órganos locales también se exploró siempre por la vía de los convenios en materia de fiscalización desde el año 2000, perdón, de la década de los 90, la década pasada, el Instituto Federal Electoral propició la generación de convenios o la suscripción de convenios con las entidades federativas para permitir un cruce, un intercambio de información entre las distintas competencias de la fiscalización, me explico, los partidos políticos nacionales son instancias que tienen vida en el plano federal, pero también en el plano local, que tienen finanzas federales y locales, lo que pasa es que el modelo que había prevalecido hasta ese momento reservaba la competencia de fiscalizar, de controlar el dinero, en lo federal al IFE y en lo local a cada una de las entidades.

La intención en su momento fue crear una red de intercambio de información que permitiera inhibir la existencia de zonas grises en donde el flujo de dinero podría perder, podría digamos, impedir que se le siguiera la huella, debo decir que a pesar de los esfuerzos del Instituto Federal Electoral, solamente 20 entidades suscribieron convenios en esta materia, otras apelaron a la bandera de la soberanía para no generar estos intercambios de información, otros de plano dijeron que no tenían atribuciones, otros de plano ni siquiera contestaron al Instituto Federal Electoral.

La reforma del 2007 es un paso adelante en esta configuración de atribuciones entreveradas, la reforma de 2007 como ustedes saben establece a favor del IFE la competencia exclusiva para gestionar el acceso de los partidos políticos y de las autoridades electorales a los tiempos del Estado en la radio y la televisión, ya sea para las elecciones federales, ya sea para las elecciones locales.

En su momento se dijo que esto era una invasión al federalismo, la verdad no creo que sea tal, porque la regulación que establece la propia Constitución federal, la regulación de la materia de radio y televisión es una competencia exclusiva de la federación.

Por cierto, igual que la regulación del sistema financiero nacional abrir un banco implica no autorización de la Secretaría de Finanzas local o de la secretaría de seguridad local, de las autoridades federales, con lo cual también se justificaban, me parece que en el año de 2007 la posibilidad que se le dio a los institutos de los estados de poder trascender los secretos bancarios, fiduciario y fiscal en las tareas de fiscalización local tuviera que hacerse a través de la intermediación de la Unidad de Fiscalización del IFE, es decir, de

la una instancia federal. Por cierto, para hablar de la calidad de fiscalización en el ámbito local que fue parte de los temas que inspiró esta reforma, la de 2014.

De alrededor de 16 mil solicitudes que en los últimos 6 años la Unidad de Fiscalización del entonces IFE hizo para trascender a la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores para trascender los secretos bancario y fiduciario solamente una veintena provinieron de requerimientos de los estado, es decir, la fiscalización de los estado prácticamente nunca se avaló de la posibilidad de trascender estos secretos y de acceder a información del sistema bancario, sé que esto puede generar polémica y controversia, puede irritar a los colegas que forman parte de los institutos estatales electorales, pero no tengo ningún empacho, ya no académico, sino incluso como funcionario público en decir que la fiscalización local fue una fiscalización precaria si se le compara con la intensidad que llegó a tener la fiscalización federal, sin justificar que la fiscalización federal no tenga sus propios problemas.

María y yo tuvimos que votar con un muy mal sabor de boca, bueno no sé si María lo sienta, yo sí lo sentí, no hablo por María, la quiero mucho pero no llego todavía a tener las capacidades sensitivas para poder decir si le dejó mal sabor de boca a ella o no, pero como lo hablamos me atrevo a decir que sí, la fiscalización de las campañas de 2012, no tanto porque la fiscalización estuviera mal hecha, sino porque la regla eran reglas absolutamente inaceptables pero eran las que era. Y María y yo llegamos al IFE con las reglas ya aprobadas, y en un sistema democrático cambiar las reglas del juego sobre la marcha no solamente no es correcto, sino además puede generar vicios de ilegalidad.

Insisto, a pesar de que la fiscalización federal tiene todavía mucho por hacerse o tenía todavía mucho por hacer, por mejorar y definitivamente era incomparable en términos de su intensidad y exhaustividad con la fiscalización en los estados. Es más, en un libro que ahora tendremos que volver a hacer, lo citaba María al principio que hicimos César y yo que era digamos una radiografía de cómo estaban los institutos estatales de los estado, ahora va a ser u libro digno de las claves de arqueología electoral, porque pues ya la reforma nos cambia radicalmente la arquitectura institucional local, pero en todo caso, algo que detectábamos ahí, es que prácticamente la mitad de los órganos locales recurrían a despachos de contadores para poder fiscalizar las cuentas de los partidos a nivel local.

Por cierto, muchos de esos despachos eran también contratados por los partidos políticos para defenderse frente a las fiscalización de las instituciones locales, ahí está parte de la precariedad que motivó, me parece, la reforma de 2014.

Bueno, la reforma de 2014 cambia radicalmente el sistema por dos razones. Me parece que lo que ahora tenemos ya no es una coexistencia de 32, 33 perdón sistemas electorales, sino que la reforma de 2014 lo que nos impone es un sistema electoral de carácter nacional, un único sistema nacional electoral, por supuesto articulado con élites nacionales, el INE y el Tribunal Electoral, y

entes locales, los ahora llamados OPLEs, los Organismos Públicos Locales Electorales y los Tribunales de cada entidad federal.

Pero la obligación, digamos, de no sólo de coexistir sino de coordinarse y conjuntar esfuerzos ya no es algo a partir de 2014 que dependa de la voluntad facticia o de la potestad de firmar convenios entre las autoridades federales, ahora nacionales y las autoridades locales; ahora es algo que es un mandato constitucional, están claramente establecidas en la Constitución y en las leyes generales las competencias del Instituto Nacional Electoral, incluso durante los procesos locales, y están claramente definidas las competencias de los institutos estatales electorales en sus respectivos ámbitos territoriales, ámbitos políticos -insisto- creo que lo que hoy se nos impone es una coordinación obligada por mandato constitucional y legal.

La reforma de 2014 fue una reforma debatida y controvertida, lo sigue siendo, ayer María nos dio prueba de lo mismo, nosotros mismos incluso desde el Instituto Federal Electoral en su etapa terminal fuimos críticos de la reforma, no tanto por las decisiones que se estaban plasmándose en la misma, sino sobre todo por las indefiniciones y las zonas de incertidumbre, de duda que generaba o que generó prácticamente en todo el mundo electoral.

Ahora, la reforma es lo que es y la reforma-y esto es incuestionable y no puede soslayarse-, es el fruto de un enorme consenso político, los índices de votación y de aceptación en los estados, tanto en lo federal como en los estados en el proceso de reforma constitucional dan cuenta del punto. Los grados con los que fueron aprobados, de votación con los que fueron aprobados las reformas, las leyes generales dan cuenta del consenso político que está detrás, no me pregunten cuáles son las razones del consenso político porque no me toca juzgarlas, la política y la generación de consenso en política tiene múltiples vías, unas más legítimas que otras, pero mientras sean legales todas esas vías son válidas y nadie puede negar que detrás de la reforma hay una gran consenso político.

El problema que tenemos ahora en adelante no es tanto el juzgar, que eso será tarea de la academia y el acompañamiento, aquí al revés, de las autoridades electorales será fundamental, no es tanto juzgar la pertinencia o no de las normas, sino hacer que las normas funcionen. Me parece que quien hoy apueste al sabotaje de la reforma electoral no solamente, no solamente desconoce el consenso político que está detrás de las mismas, sino además me parece una actitud irresponsable, y lo digo con toda franqueza, antidemocrática.

En torno a la reforma se generaron dos grandes posturas. Una postura, que planteaba la necesidad de romper con la capacidad de cooptación de subordinación y de sojuzgamiento, no lo digo yo, esas son las dos posturas que se plantearon públicamente, de la institucionalidad electoral local en mano de los poderes políticos locales, empezando en primera instancia por los gobernadores. Estas nuevas figuras, que no por ser funcionario público dejaré de decirlo, lo escribí así que por mera congruencia tengo que ser consistente con lo que escribí antes de ser funcionario público, y de hecho lo escribí

también siendo funcionario público, se trata de los gobernadores, se trata de los nuevos grandes centros de poder político derivados de la erosión del otrora omnicompreensivo poder presidencial.

El tema del control del poder, parafraseando a nuestro querido Diego Valadés, es un tema que tiene que repensarse, revisarse, como por cierto, ayer mismo se llegó a plantear en la mesa de la tarde en el plano local.

Primera postura respecto a la reforma. Es una reforma que busca romper la capacidad-insisto- de control de los poderes políticos locales sobre de los órganos electorales. La otra postura, es un atentado gravísimo en contra de federalismo, no pocos en esta misma mesa, recuerdo, se involucraron en la bandera del federalismo prácticamente para decretar el regreso a las posturas conservadoras, que y consecuentemente, centralistas que alimentaron prácticamente toda la vida política del siglo XIX mexicano.

Cómo creo que tenemos que colocar, cómo me coloco, yo más en esta responsabilidad que me toca jugar ahora frente a estas dos posturas, pues ni la una ni la otra. Me parece que es una generalización, lo dije en su momento y lo sigo sosteniendo y homogeneizar el plano local como si todo el país todos los estados del país fueran lo mismo, y como si todos los poderes políticos locales fueran lo mismo.

En el estudio que hicimos César y yo evidenciamos la debilidad institucional de gran parte de los institutos estatales electorales, entre otras cosas, porque como la realidad nos enseña, la historia nos enseña prácticamente todos los órganos electorales de los estados en el mes de agosto-septiembre habían terminado su presupuesto y tenían que ir a negociar ampliaciones presupuestales con las secretarías de finanzas locales para terminar el año, esto es algo que quien haya ido y que tenga interlocución con los órganos locales puede constatarlo o puede escucharlo. Primer problema.

Segundo problema, sobre todo después de la reforma de 2007 pareció extenderse en todo el país una lógica que a través de las reformas electorales podían removerse y sustituirse a los consejeros que integraban a los órganos electorales de los estados, con lo cual claramente se vulneraba el principio de inamovilidad que es indispensable para las funciones de arbitraje que cumplen los órganos electorales. Es decir, que los órganos electorales se encontraban en una situación, en los estados, se encontraban en una situación de vulnerabilidad frente a los intereses políticos, la respuesta me parece que es sí, todos igual, la respuesta me parece que es no, unos más que otros, pero que ahí había un tema que había que fortalecer me parece que es incuestionable.

La solución de la reforma 2014 era la única, no, fue la mejor, no tengo idea, pero es la que es y creo que hay que interpretar la reforma sobre todo por el hecho de que no desapareció a los organismos locales como algunas de las posturas y de las iniciativas planteaban constituyendo un único órgano nacional que se hiciera cargo de manera exclusiva de las elecciones federales y locales, no prospero, pues en el sentido de la reforma, es creo bajo una lógica de estandarización y de homogenización de criterios, de normas y de

procedimientos tender a un fortalecimiento gradual y paulatino de los organismos públicos locales electorales.

Bajo la coordinación y supervisión del Instituto Nacional Electoral sí, guste o no, no lo digo yo, lo mandata la reforma constitucional. Puede hacerse una lectura mucho más radical de la reforma, sin duda; puede hacerse una lectura en el sentido de que la reforma quiso es desaparecer los órganos locales aunque las negociaciones impidieron que esto ocurriera, pero que entonces la actuación de las autoridades electorales tiene que tender precisamente a la desaparición y suplantación digamos de las funciones locales por la autoridad nacional, por supuesto que se puede hacer esa lectura.

Es decir, el criterio o las facultades de asunción como eufemísticamente las define la reforma, y eso que la reforma no se hizo el 12 de diciembre no, digo, entendería que hubiera algún tipo de vocación pues el día de la Virgen y por aquello de la asunción de los santos no, pero bueno, la asunción que, para entendernos no es otra cosa sino la atracción total de los procesos locales en manos del Instituto Nacional Electoral si la convertimos en el-digamos- en el criterio ordinario, y en la actuación ordinaria del Instituto Nacional Electoral de cada proceso electoral pues los organismos públicos locales electorales van a ser una figura de maquillaje que estará ahí, estructuras, cascarones huecos que no tendrán ninguna atribución, porque sí es cierto, la reforma permite o permitiría, en una lectura radical desde el Instituto Nacional Electoral, con la mayoría del derecho de los votos de sus consejeros electorales, que de aquí en adelante, todos los procesos electorales, y cuando digo todos, no hablo solamente de numéricos, sino de todas las etapas de todos los procesos electorales de los estados los asume el INE.

Es posible esa lectura, sin duda; es la lectura correcta para interpretarla con la que tenemos que interpretar la reforma, yo creo que no. Yo creo que no porque si el INE asumiera, o se asumiera –digamos- o atrajera todas las elecciones locales lo que acabaríamos convirtiendo en la Sala de Sesiones de la, en lo que acabaríamos convirtiendo la Sala de Sesiones del Consejo General del INE, aquí en Viaducto Tlalpan, es prácticamente en la caja de resonancia de todas las problemáticas políticas locales, incluso, vecinales, incluso parroquiales del país.

Y la verdad por algunas cuestión hasta de salud mental no me gustaría en los próximos 9 años estar discutiendo o procesando debates trascendentales para la vida política nacional, que sin duda, lo estoy diciendo en tono burlón eh, como por ejemplo, si se deben instalar o no parquímetros en Coyoacán como producto de una consulta popular, y vivo en Coyoacán así que estoy involucrado. Son temas trascendentales para los que vivimos en Coyoacán sí, son temas trascendentales para la República, perdón que lo diga y que me disculpen los coyoacanenses, no lo creo.

La existencia de órganos locales también sirve para catalizar y procesar la conflictividad política local en los contextos mismos en los que pertenece esa conflictividad, por eso creo que una lectura adecuada a la reforma no debe ser esta lectura centralizadora omnicomprensiva por parte del Instituto Nacional

Electoral que vuelva como con atribución de ejercicio cotidiano la facultad de atracción o de asunción.

Porque también existe la facultad de delegación y la facultad de delegación, es decir, que atribuciones del INE puedan ser conferidas si existen las condiciones, si el INE certifica la capacidad para realizarlas, de los organismos públicos locales electorales en manos de estos. Claro, para que esto ocurra el INE tiene que garantizar que existen condiciones materiales, profesionales, jurídicas incluso para que los órganos locales puedan sumir ciertas o puedan ejercer ciertas funciones que le sean delegadas por el Instituto Nacional Electoral.

Me acerco, pues ya abusé del tiempo y ahora sí estoy, no me estoy moderando, María tenía razón, prometo terminar en dos minutos.

Me parece que esa es la adecuada interpretación de la reforma. Creo que lo que la reforma quiso es que los parámetros, que los estándares, que los criterios con los que se habían venido procesando las elecciones federales puedan homogeneizarse en el ámbito de cada una de las elecciones en los estados, es por eso, creo, que al Instituto Nacional Electoral la reforma le confiere la potestad, incluso de atraer algún asunto, que sea competencia de lo local, con la finalidad de emitir criterios de carácter general, es por eso que la reforma le confiere al Instituto Nacional Electoral la potestad de emitir normas, normas administrativas, reglamentos que tengan vigencia o que tengan validez no solamente para las elecciones federales, sino también que normen las elecciones locales.

Es por eso, me parece, que existe la posibilidad para el Instituto Nacional Electoral la compleja atribución de designar a quienes van a ser los consejeros de los organismos públicos locales electorales.

Por cierto, a partir del lunes próximo se abre el periodo para que en las 18 entidades federativas, perdón el comercial, a lo mejor aquí hay algún interesado, nada más que acuérdense que la propia convocatoria impide que los interesados hablen con los consejeros electorales, digo, por si alguien quiere platicar platicamos del clima aquí afuera eh, pero el próximo lunes se abre la convocatoria, durará 7 días hábiles para que en las 18 entidades en donde habrá elecciones el próximo año se inscriban los interesados para conformar a los consejos generales de los organismos públicos locales electorales.

Pero también los podemos remover. De nuevo, yo creo que estas atribuciones, la atracción, la asunción, la remoción de consejeros deben verse como funciones, facultades extraordinarias y de preferente no uso, igual que las mangueras estas de incendios o las alarmas sísmicas o lo que sea, pero sí digo una cosa, cuando las tengamos que ejercer las vamos a ejercer; pero no en una lógica de intromisión o de lectura radical de la reforma, sino más bien como porque así lo veo, como una válvula de seguridad extrema para garantizar que esa homogenización, para que esa estandarización de criterios, de reglas, de procedimientos, de ejercicio de las funciones que

constitucionalmente rigen la función electoral, de los principios que rigen la función electoral: autonomía, independencia, imparcialidad; se garanticen en el ámbito local.

Es decir, creo, en síntesis, que la reforma no coloca al Instituto, y no podremos pretender nosotros colocar al Instituto Nacional Electoral como una autoridad jerárquicamente superior a los organismos públicos locales electorales, me parece que si hacemos eso comenzaremos mal un proceso mandatado por la constitución, de coexistencia y de coordinación en las elecciones locales, porque sí hay tramos de las elecciones locales que están conferidos al Instituto Nacional.

El próximo año, lo que vamos a ver de manera inédita, salvo para los colimenses que desde hace ya varios procesos electorales habían optado por la vía del convenio en hacer casillas únicas con el Instituto Federal Electoral, ahora, a partir del próximo año todos los que vayamos a las urnas, en los estado en los que haya elecciones concurrentes vamos a votar en una casilla única, más grande de la que estamos acostumbrados a ver, pero casilla única; y evidentemente hay tramos de control de esa casilla única que el INE no va a soltar, que no puede soltar.

La coexistencia y la coordinación se imponen, no así creo yo la supra subordinación entre el INE y los OPLEs, pero eso sí, creo que al INE le toca una rol de coordinación, de supervisión y de colaboración con los organismos públicos locales electorales, porque creo que la función del Instituto Nacional Electoral en una adecuada, que no es la única, pero una adecuada interpretación de la reforma es la de fortalecer esos, así lo quiero ver a los organismos públicos locales para que en un futuro, si alguna de estas tres atribuciones que han concitado gran polémica- asunción, atracción y delegación-, se ejerza de manera recurrente, sea eventualmente la de la delegación. Si esto ocurre, quiere decir que habremos cumplido con el compromiso de fortalecer la institucionalidad electoral en el ámbito local, y no se subrogamos a la institucionalidad electoral en el ámbito local.

Termino diciendo, que el gran desafío que tenemos enfrente es lograr demostrar que esta reforma compleja, de difícil interpretación, que le quita el sueño a los 11 consejeros electorales y va a seguir siendo así por un rato, y a los académicos que no acaban de entenderla, que no acabamos, yo también, hay muchos tramos todavía que esto, tiene que terminar de aterrizar, es una reforma práctica.

No es la primera vez en la historia electoral del país que se tacha una reforma electoral porque afecta intereses determinados por su impracticabilidad; la reforma de 2007 nació bajo una retórica discursiva y una apuesta clara y franca de los intereses mediáticos que se vieron afectados por la misma de su fracaso, y el instituto Federal Electoral en su momento demostró que la misma era practicable, el desafío que tenemos de aquí en adelante es ahora demostrar como Instituto Nacional Electoral, como Tribunal Electoral, como organismos públicos locales electorales, como tribunales electorales locales que la reforma es practicable y que es una reforma que nos lleve a consolidar

el régimen democrático, porque si no lo hacemos no vamos a lograr bajarnos de esto que yo ya digo es una maldición mexicana, no sólo los penales, pero no vamos a llegar a los penales, confío, no.

Qué es y sí espero que haya quinto partido también, pero no lo, tenemos que deshacernos de esa maldición muy mexicana y no lograr bajarnos de la noria electoral, ahí estamos desde hace 35 años, queriendo resolver los grandes problemas nacionales a través de reformas electorales, el gran desafío que tenemos es que esta reforma sea practicable, que esta reforma funcione para que pasemos a ocuparnos ahora sí, y centremos la tensión política ahora sí, en lo que son la resolución de lo que son los grandes problemas nacionales: la pobreza, la desigualdad, la falta de rendición de cuentas, la precaria cultura política; que no se van a resolver desde lo electoral, pero que inciden e impactan en todas las vidas, en todas las esferas de la vida social de nuestro país, incluida la electoral.

No quiero, y ese es el gran desafío, que en el futuro el Instituto Nacional Electoral ahora se tenga que hacer cargo de los programas sociales para garantizar que no se utilicen con fines políticos, de desarrollar los programas contra la pobreza, de ser el gran fiscal, el órgano anticorrupción, porque la rendición de cuentas en este país no prácticamente no existe y mucho menos de ser el gran educador en materia política, esas son funciones del Estado mexicano y ojalá y logremos ponderar a lo electoral en su debida dimensión, pero esto implica-insisto- o pasa porque la reforma electoral no fracase, sino por el contrario, signifique un paso adicional en la consolidación de nuestro sistema democrático.

Muchísimas gracias.

**María Marván Laborde:** Creo que no queda más qué decir, es indispensable para el país que la reforma política sea practicable, todos, aún los críticos de la misma tenemos la obligación ética de apostar a que funcione.

Vamos a iniciar inmediatamente la segunda mesa, les pido que no se levanten de su lugar, muchísimas gracias, y otra vez un aplauso para el doctor Córdova.

-o0o-