

LORENZO
CÓRDOVA

CIRO
MURAYAMA

LA
DEMOCRACIA
NO SE TOCA

 Planeta

© 2023, Lorenzo Córdova

© 2023, Ciro Murayama

Diseño de portada: Planeta Arte & Diseño

Diseño de interiores: Guadalupe M. González Ruiz

Ilustraciones: Diego Martínez García

Fotografía de portada: «La avenida Reforma de la Ciudad de México se vio colmada por personas que marcharon a favor del INE», Diego Prado/
El Universal.

Fotografía de contraportada: © Berenice Rivera

Derechos reservados

© 2023, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.

Bajo el sello editorial PLANETA M.R.

Avenida Presidente Masarik núm. 111,

Piso 2, Polanco V Sección, Miguel Hidalgo

C.P. 11560, Ciudad de México

www.planetadelibros.com.mx

Primera edición en formato epub: enero de 2023

ISBN: 978-607-07-9081-2

Primera edición impresa en México: enero de 2023

ISBN: 978-607-07-9036-2

El contenido de este libro es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja la opinión de la editorial.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del *copyright*.

La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Arts. 229 y siguientes de la Ley Federal de Derechos de Autor y Arts. 424 y siguientes del Código Penal).

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase al CeMPPro (Centro Mexicano de Protección y Fomento de los Derechos de Autor, <http://www.cempro.org.mx>).

Impreso en los talleres de Litográfica Ingramex, S.A. de C.V.

Centeno núm. 162, colonia Granjas Esmeralda, Ciudad de México

Impreso y hecho en México — *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción. ¿Qué tanto sabes de democracia?	6
Uno. ¿Y si no tuviéramos al INE?	14
Dos. El derecho a ser diferentes y pensar distinto	34
Tres. El camino a la autonomía	62
Cuatro. Ciudadanas y ciudadanos que votan y cuentan votos	84
Cinco. Derecho a la identidad, derecho a votar	110
Seis. Que el dinero no decida las elecciones.....	128
Siete. Oír a todos sin que intervenga el gobierno.....	158
Ocho. Cuidar, contar votos y calificar las elecciones	182
Nueve. Salvaguardar la democracia y la libertad	208
Epílogo. La defensa del INE	228
Post scriptum. Golpe a la Democracia	239

**¿Y SI NO
TUVIÉRAMOS**

AL INE?

La mejor manera de apreciar y valorar la democracia que hoy se vive en México es preguntarnos qué pasaría si no existiera, si la perdiéramos o si, de plano, nunca hubiéramos podido ejercerla.

Vale la pena hacer un ejercicio e imaginar qué pasaría en México si las elecciones se hicieran de manera diferente y no con el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que hoy dan certeza, transparencia y claridad a los procesos electorales, y que ayudan a combatir la profunda y arraigada desconfianza hacia las elecciones.

Dicho de otro modo, ¿qué pasaría si en México no tuviéramos al Instituto Nacional Electoral (INE) o si las elecciones se realizaran como en otros países, con mayor tradición y lealtad democrática que el nuestro?

Llega el día de las elecciones, María se alegra de que al fin terminará la cascada interminable de *spots* en la televisión, los carteles en todas las bardas, las fotografías acartonadas de los candidatos en los autobuses, los miles de memes que circulan en las redes sociales. En el camino a la escuela donde solía estar su casilla encuentra propaganda tirada en el suelo. Hay revuelo en la casilla, discusiones entre militantes de partidos opuestos. Desde que desapareció el INE no hay un control claro sobre dónde debe votar cada persona y eso provoca fricciones. María intenta votar, pero le dicen que le toca en otra casilla, aunque no le pueden informar a dónde dirigirse. Intenta en el centro comunitario, pero tampoco es ahí. Va al quiosco del parque y, aunque está el anuncio de que habría una casilla, esta no se instaló y solo encuentra a ciudadanos desconcertados que quieren votar sin saber en dónde pueden hacerlo.

Por suerte, alguien le dice que quizá le toque votar afuera de la farmacia donde se instalaron unas mesas. Ahí, finalmente, encuentra su nombre en una lista. Ninguno de los funcionarios de casilla es un vecino, como antes; reconoce a uno: lo ha visto por la colonia repartiendo programas sociales.

Se sorprende de que no le pidan la credencial, al parecer ya cayó en absoluto desuso. Nota que uno de los ciudadanos que sí pudo votar en la casilla de la escuela también está formado en esa casilla. A María le dan unas boletas de papel bond normal y sin folio en el talón de donde las desprendieron. Emite su voto con un plumón permanente y lo deposita en una urna de plástico, eso es lo único que le resulta familiar del proceso de votación de hace seis años, porque las urnas son muy parecidas. Al final, en la lista de votantes ya no escriben junto a su nombre la palabra «Votó». Ella pregunta si no le colocarán tinta en el pulgar y le dicen que ya no se utiliza. Cuando pregunta por qué la cambiaron de casilla, no saben qué responderle. Imagina que preguntar cuándo saldrán los resultados será inútil y, aun así, lo hace; obtiene un «lo más pronto posible» como respuesta.

Llega a su casa y piensa en todo el proceso electoral. Por la noche ve las noticias, en las que aún no se habla de resultados, aunque algunos pronósticos afirman que estarán para el día siguiente, temprano; todos los candidatos se declararon ganadores con una amplia ventaja. No se sabe quién miente. Su madre la llama y le dice que ella nunca encontró su casilla, se cansó de buscar y decidió regresar a su casa. «Me sentí excluida de la votación, gane quien gane, a mí no me representa», le dice a María.

¿Qué pasaría si a gran parte de la ciudadanía de México estuviera en la misma situación que María y su madre?:

- No se tendría certeza de la imparcialidad de los funcionarios de casilla que cuentan los votos.
- No se sabría si alguien introdujo más de una boleta en la urna o si votó más de una vez en varias casillas.
- No se sabría con exactitud quién votó ni cuánta gente participó.
- La votación resultante no sería reconocida por la mayoría de los contendientes.
- El ganador sería acusado de usurpador y tendría serios problemas para gobernar.
- Podría haber violencia política entre los simpatizantes de los diferentes candidatos.
- Las elecciones serían motivo de conflicto, un problema, no una solución a ellos.



EL SISTEMA ELECTORAL
QUE SE ADOPTA EN CADA PAÍS
RESPONDE A CIRCUNSTANCIAS Y
NECESIDADES MUY PARTICULARES
DE SU HISTORIA. SI BIEN HAY
PRINCIPIOS UNIVERSALES
(*UNA PERSONA, UN VOTO;*
O EL VOTO ES LIBRE Y SECRETO),
CADA PAÍS DISEÑA SUS PROPIAS
REGLAS PARA HACER POSIBLE
LA DEMOCRACIA.

Partamos de cómo se realizan las elecciones en una de las democracias más consolidadas y antiguas del mundo: la británica (donde nació la democracia representativa moderna). Así tendremos un punto de comparación respecto de cómo se desarrolla la votación en México.

Gran Bretaña

Los funcionarios de las casillas de votación son funcionarios públicos, que ya han trabajado en ocasiones anteriores con un trabajo fijo, profesionalizados para realizar sus funciones.



Usan papel económico para las boletas electorales, que incluso pueden fotocopiar-se si llegan a resultar insuficientes.

Los listados de electores solo contienen nombre y domicilio.

Al llegar a la casilla, los ciudadanos solo mencionan su nombre y domicilio para recibir su boleta; sin necesidad de identificarse con algún documento.

Las urnas para depositar los votos son opacas.

México

Los funcionarios de casilla siempre son distintos para que no se sepa previamente quiénes serán; se sortean en cada elección. No hay funcionarios públicos que cuenten los votos, sino ciudadanos capacitados por el INE.



Las boletas se imprimen en papel seguridad, producido con componentes que lo hacen infalsificable.

Los listados de electores contienen nombre y la misma fotografía por cada persona que las credenciales para votar.

Los ciudadanos presentan su credencial vigente para poder votar.

Se usan urnas transparentes para ver el contenido en todo momento.

Tras votar, se marca el dedo del elector con tinta indeleble, para garantizar que no pueda volver a votar.

Todos esos mecanismos de seguridad, certeza y supervisión de todas las actividades que realiza el INE en México tienen una profunda razón de ser: la desconfianza.

No se trata de ocurrencias injustificadas, sino el resultado de la experiencia acumulada elección tras elección lo que ha vuelto esos procedimientos cada vez más eficientes. Todo ello tiene, evidentemente, un costo, incluso alto, que ha sido la consecuencia de esa apuesta por tratar de disminuir la desconfianza que, todavía hoy, es el principal obstáculo que el país tiene que remontar cada vez que debe realizarse un proceso electoral.

Podrían hacerse elecciones de manera mucho más sencilla y mucho menos costosas de lo que ocurre actualmente en México, incluso podríamos adoptar sistemas electorales muy poco complejos, como el británico, con todas sus características, porque no tienen que enfrentar la desconfianza de la población, pero ¿qué ocurriría?

SEGURAMENTE SERÍA UN DESASTRE COMPLETO.

Habría quienes harían lo posible por manipular los resultados electorales.

Se cometerían o se argumentarían trampas y fraudes.

Se alegarían conductas indebidas por parte de los contrincantes o de los gobiernos.

Se tendrían graves conflictos poselectorales, con todas sus consecuencias en términos de inestabilidad política e incluso ingobernabilidad.

Pocos tendrían confianza en los resultados electorales.

Posiblemente habría actos de violencia.

Muchas personas desconocerían los resultados.

LO ANTERIOR PODRÍA PENSARSE
COMO UNA EXAGERACIÓN,
PERO LO CIERTO ES QUE
ES PRECISAMENTE LO QUE
OCURRÍA EN MÉXICO
HASTA HACE APENAS POCO
MÁS DE TRES DÉCADAS, ANTES
DE REINVENTAR EL SISTEMA
ELECTORAL QUE HOY TENEMOS.

Pensemos por un momento en qué pasaría con algunos de los pasos más importantes a partir de los cuales se construyen las elecciones en México si no existiera el INE.

1. Toda elección democrática requiere, antes que nada, contar con un listado de los electores que pueden participar en ella.

Actualmente se cuenta con un padrón electoral, que se integra y actualiza de manera permanente. Sin ese padrón no habría certeza respecto a quiénes pueden ejercer sus derechos políticos y en dónde pueden ejercerlos.



Precisamente, el proceso de construcción de una auténtica democracia comenzó a principios de los años noventa con la encomienda al entonces IFE (Instituto Federal Electoral, hoy INE) de

confeccionar un padrón electoral desde cero. Ello no quiere decir que antes no existiera un listado de electores; lo había, pero era responsabilidad de la Secretaría de Gobernación y no había certeza respecto a cómo era elaborado. Se trataba de un listado que no tenía controles, construido con total arbitrariedad y opacidad, y que era manipulado con intencionalidades políticas. Con frecuencia aparecían inscritas en ese listado personas fallecidas (que, además, el día de la elección resultaba que supuestamente habían votado); había muchos ciudadanos registrados en lugares que no correspondían con su domicilio y que, por lo tanto, no podían votar en las casillas que les correspondían; también había personas que no estaban registradas en ese listado y, en consecuencia, no podían votar.

Si el INE desapareciera o se le quitara la atribución constitucional de ser el responsable del padrón electoral, probablemente otra vez, como en el pasado, sería responsabilidad de la Secretaría de Gobernación el control de este listado. Si así fuera, ¿quién podría garantizar que un órgano político, el cual forma parte de un gobierno y que históricamente no ha sido imparcial, por que representa los intereses de la Presidencia de la República, actuaría de manera transparente y no de forma fraudulenta? ¿Quién estaría entonces facultado para vigilar que los registros de las y los ciudadanos fueran correctos? ¿Quién les garantizaría a los partidos y actores políticos que el padrón es confiable y que, ante cualquier eventualidad, siempre pueden auditar cada movimiento que se realiza?

Si la elaboración y el resguardo del padrón electoral dejaran de ser atribuciones del INE, las elecciones estarían en grave riesgo.

2. Toda elección democrática requiere contar con un equipo competente en lo técnico y ajeno a intereses partidistas.

Pocas funciones públicas son tan complejas, tan exigidas, y tan vigiladas, como la electoral. Cualquier falla en la organización de una elección puede tener consecuencias graves. El INE garantiza hoy la organización de las elecciones de manera profesional, gracias a la experiencia acumulada por más de tres décadas. La institución está a cargo de un cuerpo de funcionarios especializados en materia electoral, seleccionados a partir de un concurso público, capacitados permanentemente en sus funciones y evaluados de forma periódica.

Históricamente, el IFE primero y luego el INE siempre han sido órganos del gobierno e independientes de los partidos, lo que implica trabajar sin responder a los intereses de aquel ni de partido político alguno.

El INE sortea y capacita, antes de cada elección, a los ciudadanos y las ciudadanas que instalarán las casillas, recibirán a los votantes, que son sus vecinos, y contarán los votos.

Si el INE desapareciera, la organización de las elecciones estaría a cargo de personas que, sin ser especialistas, tendrían que realizar todas las tareas necesarias para que una elección se lleve a cabo. Sería posible, pero el riesgo de que se cometan errores aumentaría considerablemente y, con ello, la posibilidad de que las elecciones fueran descalificadas por quienes resultaran derrotados o estuvieran inconformes con los resultados. ¿Te

imaginas el caos que habría si varios candidatos se declararan a sí mismos ganadores y se autoproclamaran «presidentes electos»?

Peor aún, la organización de las elecciones podría recaer en personas que, con alguna intencionalidad política, podrían tomar decisiones con la finalidad de favorecer a alguno de los contendientes, alterando la imparcialidad de la que depende la existencia de comicios auténticamente democráticos.

3. Toda elección democrática garantiza que haya distintas opciones entre las que la ciudadanía pueda elegir.

Cuando distintos ciudadanos no se sienten identificados con ninguno de los partidos políticos existentes, tienen derecho a formar un nuevo partido. En México, el INE es el encargado de autorizar la creación de estos nuevos partidos.

No es el gobierno quien autoriza las candidaturas y revisa que hayan cumplido con los requisitos que marca la ley, sino un árbitro independiente; es el INE quien valida y registra a los candidatos y verifica que quienes buscan una candidatura independiente hayan reunido las firmas que la ley les pide.

4. Toda elección democrática implica un terreno de juego parejo, es decir, con condiciones de equidad.

Las contiendas electorales se asientan en una serie de reglas establecidas en la ley y acuerdos previos, en continua revisión, y que el INE tiene la encomienda de proteger.

Por ejemplo, las prerrogativas de los partidos (que incluyen montos de dinero, espacio y tiempo en medios electrónicos para hacer publicidad) se asignan siguiendo un criterio de equidad: 30% del dinero o del tiempo se distribuye en partes iguales y el restante 70% de acuerdo con los votos que obtuvo cada partido en la elección anterior. Esto permite que los jugadores sean competitivos y que el resultado no esté definido de antemano.

5. Toda elección democrática requiere que el dinero que financia las campañas electorales y a los partidos políticos provenga de fuentes lícitas y conocidas.

El dinero usado en las campañas electorales no debe provenir de empresarios que desean hacer negocios con el gobierno ni, por supuesto, de actividades ilegales. Solo hay dos fuentes válidas: el financiamiento público que se les entrega por ley y las aportaciones privadas, transparentes, que hacen las y los ciudadanos.

El INE es la única autoridad encargada de la fiscalización del dinero de los partidos y candidatos, y debe emitir sus dictámenes sobre los recursos de cada campaña antes de que los ganadores tomen posesión de sus cargos. En el Estado mexicano hay varias instancias de revisión y auditoría que podrían, en caso de la desaparición del INE, hacerse cargo de esas tareas de verificación. Podría ser la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o la Procuraduría Fiscal, pero ninguna de ellas tiene la autonomía constitucional y la independencia política para hacer de manera imparcial la tarea. Todas esas instancias están adscritas al gobierno. Es decir, siempre se corre el riesgo de que se beneficiara a algún partido o al gobierno.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y las respectivas auditorías de los estados podrían hacer este trabajo, que si bien tienen autonomía en sus funciones, dependen de los poderes legislativos federal y locales de los que forman parte. Es el mismo caso de las fiscalías de procuración de justicia, autónomas según la Constitución, pero sin las capacidades técnicas necesarias en asuntos electorales, sin olvidar que numerosos ejemplos recientes ponen en evidencia que las fiscalías responden a intereses e intenciones políticas, lo que no da ninguna garantía de que su función sea verdaderamente imparcial.

6. Toda elección democrática requiere que se monitoreen las campañas electorales constantemente para que no haya ningún tipo de ventaja ilegítima.

Esto abarca las transmisiones de radio y televisión (abierta y de paga) en todo el país, para garantizar, por un lado, que la cantidad de *spots* sea la que le corresponda a cada contendiente y que se transmitan en los horarios establecidos, y para verificar que las prohibiciones y restricciones en materia de comunicación política (como la prohibición para toda persona física y moral de contratar publicidad en dichos medios para favorecer o perjudicar a cualquier partido político) sean efectivamente cumplidas.

Y, para ello, no existe otro organismo capacitado como el INE para hacerlo. Podría ser el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), pero carece de la infraestructura necesaria, con la que cuenta el INE, para captar señales de radio y televisión en todo el país.

7. Toda elección democrática requiere que quienes compitan por un puesto de gobierno o de representación se sujeten a las reglas del juego.

El INE cumple una función de arbitraje y de vigilancia para que los diversos actores políticos (partidos, candidatas y candidatos, gobiernos, funcionarias y funcionarios públicos, concesionarios de radio y televisión, entre otros) cumplan con las prohibiciones y restricciones acordadas previamente.

Sin una institución así, los partidos políticos y los candidatos no tendrían una instancia ante la cual presentar sus quejas ni habría un garante de que la ley se cumpla.

Sería como ir a un clásico de fútbol entre América y Chivas sin que hubiera un árbitro que señalara faltas ni fueras de juego o que validara los goles.

¿CÓMO ATENDER QUEJAS ELECTORALES?

¿Podría hacerlo el Tribunal Electoral?

Actualmente, el Tribunal cuenta con cinco salas regionales (una en cada circunscripción electoral en las que se divide el país), una sala especializada y una sala superior (siete en total). Por el contrario, el **INE** tiene 332 oficinas descentralizadas (300 juntas distritales y 32 juntas locales); con este diseño puede atender todas las quejas e investigar adecuadamente los hechos relacionados con los procesos electorales.

¿Podrían hacerse cargo los departamentos de justicia ordinaria, como fiscalías y tribunales ordinarios de los poderes judiciales?

En lo técnico sí, pero serían incapaces de hacerlo dentro de los tiempos requeridos. Los tiempos de la justicia ordinaria son tan largos que resultarían inviables: la mayoría de las investigaciones relacionadas con los asuntos electorales (por ejemplo, las que tienen que ver con denuncias de propaganda prohibida) deben solucionarse lo más pronto posible, ya que los daños en las condiciones de la competencia pueden resultar irreversibles. En una elección, por ejemplo, si algún partido político comprara y transmitiera más *spots* de los que le corresponden sin que se detuvieran a tiempo, podría con ello ganar las elecciones; para cuando llegara la sanción, ya no importaría pues sería muy tarde.

8. Toda elección democrática requiere que las sanciones en materia electoral se hagan con imparcialidad.

Cuando es necesario imponer sanciones a los concesionarios, partidos políticos, candidatos, servidores públicos y personas en general que violaron las normas, es necesario que se juzgue no para castigar en sí, y así dar ventaja a otro partido, sino buscando siempre el equilibrio electoral.



A diferencia de lo que ocurría hace apenas poco más de tres décadas, cuando el principal problema político que enfrentaba el país era el de carecer de un sistema electoral confiable, transparente, cierto, que funcionara bien y otorgara plenas garantías para que la competencia política fuera equitativa, y para que el voto de las y los ciudadanos pudiera emitirse de manera libre y se contara pulcramente, hoy el sistema electoral funciona y México tiene una democracia plena.

Ello no significa que el actual sistema no tenga puntos que mejorar, pero se trata, en todo caso, de facilitar las operaciones, simplificando procedimientos y volviendo más asequible su funcionamiento. Siempre se deben preservar las garantías, las certezas y la confianza que ha logrado conquistarse a lo largo del tiempo.

Si no existiera el INE, careceríamos de la instancia responsable de reeditar el conjunto de procedimientos y funciones que forman la base sobre la cual se funda y opera nuestro sistema democrático. Perderlo implicaría perder la confianza política, la certeza de ser y sentirse escuchado en la toma de decisiones; se perdería el ancla de estabilidad política y gobernabilidad, y se abriría la puerta a actos de violencia por parte de «vencedores» y «vencidos», con tal de conseguir el poder. Significaría, simple y sencillamente, alejarnos de la democracia.