

## **La función estatal del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia sustancial y los retos que ésta enfrenta.**

### **I. INTRODUCCIÓN:**

México es un sistema en transición a la democracia, y su crisis de legitimidad en la administración pública y de elecciones derivan de la adopción de su concepto formal, sin contemplar los elementos y fines del sustancial -concepto científico-.

Sostenemos que si la administración pública y la de elecciones, son auténticamente democráticas -democracia sustancial-, lo que está en su génesis; entonces se produce eficiencia, eficacia y legitimidad en las instituciones que la integran. Si se parte de un concepto parcial -el formal- no se puede consolidar un régimen democrático, ni los retos de su modernización administrativa.

En este ensayo se analiza en el contexto de la democracia sustancial la función estatal del INE, sus fines, retos y propuestas para lograrlos; el más importante ser la punta de lanza de nuestra consolidación democrática.

Se concluye lo siguiente: primero, que es necesario trascender el concepto formal para consolidar el sustancial, no sólo por su carácter científico sino básicamente para concretar nuestra transición política de un sistema autoritario con algunos elementos democráticos a uno auténticamente democrático; segundo, que el INE en lo inmediato debe cumplir cabalmente con su misión democrática y no solo la electoral; y en el corto plazo elevar sus miras para ser actor fundamental en nuestra consolidación democrática, logrando con acciones y propuestas mayor legitimidad, eficacia y eficiencia, en consonancia con la democracia sustancial.

Durante 15 años hemos desarrollado en el concepto de la génesis democrática de la administración, fundamental para la modernización administrativa<sup>1</sup>, el de su código de

---

<sup>1</sup> Crisanto Campos, Juan Manuel, Democracia y administración pública profesional, Saberes, México, 2007.

ética y el de democracia sustancial<sup>2</sup>. En este ensayo solo los delinearemos como sustento teórico del mismo, para finalmente concretar una agenda de propuestas y retos del INE que se alinean a la definición de democracia sustantiva por su impacto (eficiencia, eficacia y legitimidad).

## II. DESARROLLO

### A. Génesis democrática de la administración pública y código ético de para la Administración Democrática.

Proponemos una teoría jurídico-política y administrativa ante la inexistencia de un código de principios que agrupe sistemática e integralmente los instrumentos y fines de estas ciencias. En el siguiente cuadro<sup>3</sup> se exponen los fines, valores e instrumentos que fundan la administración pública democrática:

ÓRDENES	FINES Y VALORES FUNDAMENTALES	INSTRUMENTOS BÁSICOS	INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES
JURÍDICO	JUSTICIA	NORMAS	PRINCIPIOS Y MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DEL DERECHO
POLÍTICO	EL INTERÉS PÚBLICO	DECISIONES POLÍTICAS	LA DEMOCRACIA
ADMINISTRATIVO	EFICACIA, EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD	PROCESOS	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Si tomamos en cuenta los fines de la política, el derecho y la administración, llegaremos a la conclusión de que en esos tres órdenes se persiguen principios y valores, de ahí la importancia de llevar a la práctica, por parte de gobernantes y gobernados, códigos éticos como guías de conducta, de valores comunes y de virtudes que propicien el cumplimiento de esos fines.

Kelsen menciona que en un principio los partidos políticos democráticos pugnaban por la formación de las normas generales para el sufragio universal y el referéndum –la libre formación de la voluntad-. Logradas estas conquistas, plantean la idea de la democratización del segundo grado en el proceso de la voluntad estatal –la formación

<sup>2</sup> Crisanto Campos, Juan Manuel, Consideraciones sobre la adopción de un código de ética para la realización de una democracia sustantiva y propuestas para lograrla. Tesis de Maestría en Instituciones y procedimientos electorales, México, 2014.

<sup>3</sup> Crisanto Campos, op. cit. nota 1, p. 30.

reglamentada de la voluntad-, sentando así el postulado de la génesis democrática de aquellos actos individuales de voluntad del Estado que comprenden la administración de justicia y la administración pública, integrantes ambas de la función ejecutiva en su sentido amplio.<sup>4</sup> En el siguiente diagrama me propongo describir esquemáticamente lo anterior:



La génesis democrática de la administración pública es parte de la democracia misma, de ella se derivan los siguientes principios: libertad, igualdad y coordinación; transparencia (crítica racional y publicidad); responsabilidad y rendición de cuentas; legalidad; control de la legalidad; mérito; autonomía y desconcentración; y retroalimentación que permite la apertura del sistema. Estos principios se deben establecer en la Constitución y en las leyes con el propósito de brindar al gobernado, servicios públicos de excelencia.

La cultura de la corrupción e irresponsabilidad se combate con la cultura de la legalidad y con la educación para la democracia. En ese sentido, el código ético del servicio público antes mencionado es un producto cultural que debe ser enseñado y adoptado, por convicción, por funcionarios y ciudadanos. Institucionalizar la ética incorporándola al derecho con carácter de obligatoria, socializar esos valores para su conocimiento, comprensión y puesta en práctica, son exigencias para una administración democrática de excelencia.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Colofón, México, 1992, p. 100.

Sostenemos que una falla en el ámbito político y en el de los operadores del derecho en México es la escasa regulación jurídica de un saber ético, incluso, en ocasiones, la conservación de principios contrarios a la ética; y bajo el supuesto de que exista esta regulación jurídica, sólo se refleja en ideales que no se interiorizan en las organizaciones y/o valores que carecen de obligatoriedad jurídica y de sanciones específicas ante sus infracciones. La anterior posición es contraria a lo que afirman algunos especialistas como Rodríguez<sup>5</sup> quien apunta como una virtud, el hecho de que el código de ética del entonces IFE no sea obligatorio atendiendo a la naturaleza de la ética y a su fuero interno.

Nuestra posición es diversa a la del citado autor porque estamos convencidos que hay que aprovechar el valor instrumental del derecho y su fuerza obligatoria para implementar en los hechos actitudes éticas. El derecho -que también se nutre de principios éticos, en el entendido de las máximas del deber ser en un sentido kantiano- puede maximizar las posibilidades de una exitosa implementación de valores y principios en la administración no sólo deseables o exigibles, sino indispensables para la profesionalización y excelencia de las instituciones. El objetivo es que el derecho sea instrumento en favor de la ética y la excelencia en el servicio público (Administración Democrática).

## **B. La modernización administrativa.**

Es un proceso o conjunto de procedimientos tendientes a lograr la excelencia en los resultados del gobierno. En ese sentido es un fenómeno mundial.

Algunos autores, con los que coincido, la consideran como una respuesta a la crisis de legitimidad<sup>6</sup> que, a través del logro de resultados, coordinación social, y retroalimentación, entre otras acciones, pretende ser subsanada. Cabrero circunscribe modernización administrativa a tres niveles de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad,

---

<sup>5</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, Notas críticas para la modificación del Código de ética del Instituto Federal Electoral, documento proporcionado por la DESPE en octubre de 2012.

<sup>6</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Del administrador al gerente público, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, p. 18.

al considerarlos como verdaderos fines de la Administración Democrática, vamos a comentarlos:

### ***Eficiencia***

Relación insumo-producto para obtener la mayor ventaja. Este nivel se centra en la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos, el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Las soluciones planteadas son el achicamiento del aparato, la racionalización de los recursos, y nuevas estructuras administrativas. Acciones necesarias dado el adormecimiento, inmovilidad y desperdicios que caracterizan a las organizaciones públicas de un gran número de países.

En nuestro criterio eficiencia implica la máxima calidad al menor costo.

### ***Eficacia***

Relacionada con la crisis en el logro de los objetivos estatales y que deriva en un aparato incapaz de alcanzar objetivos de gobierno.

El diagnóstico de la crisis se basa en una estructura que centraliza el poder, en los intereses que obedecen a la clientela política y no al mérito (una visión orgánica); y en planteamientos normativos que conciben a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos (una visión mecánica).

### ***Legitimidad***

Se percibe a la modernización como un proceso necesario de diálogo y retroalimentación entre el Estado y la sociedad, para evitar la generación de aparatos de dominación unilaterales y autoritarios, y fortalecer valores políticos y morales que sean reconocidos, identificados y aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

En mi criterio, el autor considera a la legitimidad como la confianza en torno a la organización. La legitimidad, así concebida, apunta elementos importantes, pero no hace referencia a su cualidad democrática. En nuestro criterio ese tercer nivel de análisis implica, por parte de la ciudadanía, la confianza en el sistema político (votar y calificar bien a las instituciones) así como tomar parte activa en el quehacer público y

en la solución de los problemas sociales (participar); y, por lo que respecta al gobierno, la decisión de brindar servicios públicos de excelencia a los gobernados con base en un sistema de principios democráticos (código de ética de la Administración Democrática). El déficit democrático parte de nuestras leyes, pero también de falta de voluntad política y buena administración, por ejemplo: la ausencia del mérito desde nuestra Constitución como principio de la profesionalización y de la función pública en México, el arraigo de modelos culturales como la corrupción, el reparto del botín, y la libre designación (principio autoritario) son omisiones y fallas en la ley, y en el ejercicio la función ejecutiva lato sensu, que imposibilitan una democracia real y la modernización administrativa. El artículo 89 de la Constitución, fracción II, por ejemplo, contempla como regla general la facultad presidencial para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión; el principio debería ser el mérito no –el autoritario- de libre designación, como está regulado en otros países desde su ley suprema, como en Costa Rica, Ecuador y Perú.

### **C. Democracia sustantiva y falta de confianza (esfera de legitimidad)**

La democracia sustantiva está asociada directamente con el bienestar del pueblo y, en consecuencia, su confianza con el gobierno<sup>7</sup>, por eso la efectiva protección de los derechos humanos es inherente a ella; idea que también se sostiene en nuestra ley suprema.<sup>8</sup> En México carecemos de una democracia sustantiva, pues la mayoría de mexicanos expresa regular confianza en el sistema democrático (lo que revela falta de legitimidad) por la no de realización de sus fines, principios y resultados, pues la legislación no ha desarrollado el concepto de democracia sustantiva y temas directamente asociados a ella, como la ética y el mérito en el servicio público imprescindibles para la eficiencia, eficacia y legitimidad en la Administración.

Sobre la importancia y la necesidad de fortalecer en México la confianza del gobernado hacia su régimen político y las instituciones, presentamos estudios de los últimos años:

---

<sup>7</sup> Mandela, Nelson (Discurso de Ushuaia, 1998): Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan parlamento. Parece que esta es otra la forma más clásica de concebir la democracia es la que se remite a sus orígenes etimológicos griegos y la define como el “gobierno del pueblo” [http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall\\_01.php?id=183&numapartat=1](http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?id=183&numapartat=1).

<sup>8</sup> El artículo 3 Constitucional sostiene “el democrático” como criterio que sustenta la educación en México, considerando a la democracia no sólo como forma de gobierno o sistema político, sino también como forma de vida para el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Con base en encuestas representativas de todo el país<sup>9</sup> se revela que el 53% de la población prefiere la democracia a otro sistema de gobierno; el 23% prefiere algunas veces un sistema autoritario y al 18% le da lo mismo, colocando a nuestro país por debajo del promedio de apoyo a la democracia en países latinoamericanos. En diversos medios nacionales<sup>10</sup> se publicaron resultados del Coneval, entre los que se destaca en 2006, 2009 y 2012, que el precio de los alimentos creció mucho más que la inflación, que el ingreso real promedio en 2010 es semejante al de 1992 y representa uno de los “talones de Aquiles” de la política social y que preocupa que México continúe siendo un país con alta desigualdad en varios rubros. Respecto de los retos y fracasos mencionados el Coneval<sup>11</sup> oficialmente concluyó en su Resumen Ejecutivo en 2012:

*Aún hay retos importantes en materia de calidad de los servicios, especialmente en materia de salud y educación, para acceder efectivamente a estos derechos fundamentales. En el caso del ingreso, éste no ha avanzado adecuadamente en las últimas décadas. La crisis económica de 1995, la desaceleración de inicios del siglo XXI, así como el incremento en los precios de los alimentos desde finales de 2007 y la crisis financiera de 2009, han hecho que el ingreso real per cápita en México prácticamente no haya crecido en las últimas dos décadas.*

Ugalde<sup>12</sup> refiere una salud endeble de la democracia por sus resultados y la desconfianza social al decir:

*“Todos los indicadores que “miden” la democracia reflejan esa salud endeble: en 2011, México ocupaba el último lugar entre los países de América Latina en cuanto al apoyo que sus habitantes le profesaban: sólo 40% decía que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno...”*

En México, a los efectos de la crisis económica en el sexenio 2006-2012, debemos añadir los de la pobreza,<sup>13</sup> la desigualdad y la corrupción que además constituyen síntomas de descomposición social y política.

---

<sup>9</sup> Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, IFE y Colegio de México, abril de 2014, pp. 115, 117, 125 y 127.

<sup>10</sup> Nos permitimos citar sólo uno de ellos como mera referencia de lo que trasciende a la opinión pública, pues la información coincide sustancialmente con la destacada en otros medios más de la misma fecha: El Sol de México, 16 de noviembre de 2012, primera plana y página 3B.

<sup>11</sup>[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf), p. 48.

<sup>12</sup> Ugalde, Luis Carlos, Por una democracia eficaz, Aguilar, México, 2012, p. 10 y 11.

<sup>13</sup> Diario La jornada, México, penúltimo lugar en América Latina en reducir la pobreza, 28 de noviembre de 2012, primera plana y p. 26. Se cita como referencia porque se establece que la nota se elabora con datos de la CEPAL y el CONEVAL.

La Quinta Encuesta Nacional Electoral<sup>14</sup> arrojó resultados nacionales y comparados con 50 países del mundo. El citado levantamiento consistió en la aplicación de 2400 entrevistas en viviendas de ciudadanos de México en los días posteriores a la elección federal del 5 de julio de 2009. Especial mención merece para los efectos de nuestro estudio el hecho de que poco más de la mitad de la población en México se expresa nada/poco satisfecho con la forma como funciona la democracia (54%) sobre todo tomando en cuenta que la igualdad, la libertad y el desarrollo son sus ejes; mientras el 42%, se expresa muy satisfecho/satisfecho.

Ahora bien, es importante afirmar que la percepción de la democracia y la credibilidad en el IFE ahora INE son variables dependientes -porque la democracia es una científicamente hablando, no solo es lo electoral- y los estudios en ese sentido son consistentes en lo siguiente:

En un análisis<sup>15</sup> se menciona que los ciudadanos sacrificarían democracia por mayor bienestar –lo que resulta un contrasentido porque la democracia se instituye en beneficio del pueblo- y que decreció la confianza en el IFE; en otra publicación<sup>16</sup> bajo el título “Regular, la confianza de electores en IFE: sondeo, se establece que de la aplicación de una prueba piloto para probar la urna electrónica que realizó el mismo IFE en todo el país a casi 95 mil participantes, el día de las elecciones federales, 44.59% respondió tener confianza “regular” en el desempeño del organismo, 36% dijo tener “mucho confianza”, 14.56% poca y 4.8 nada.

Las crisis y la percepción política y social de las elecciones a partir de 2006 y hasta 2012 se prueba no sólo con encuestas de opinión publicadas después de la jornada electoral de la anterior elección presidencial en 2012 y el informe de la misión enviada por la Unión Europea<sup>17</sup>; sino también con la resolución del Tribunal Electoral del Poder

---

<sup>14</sup> Quinta Encuesta Nacional Electoral, presentación en CD editada por el IFE y el CIDE, México, 2009.

<sup>15</sup> La Jornada, 13 de noviembre de 2012, primera página y p. 12.

<sup>16</sup> La Jornada, 11 de enero de 2013, Sección política, p.16.

<sup>17</sup> Informe de la Misión de Expertos Electorales de Unión Europea sobre las elecciones federales en México, septiembre de 2012. Diversas notas y comunicados de prensa nos permiten contrastar la opinión de ambas partes, por ejemplo: el diario nacional Reforma, del 24 de octubre de 2012, p. 7, se señala que la citada misión acusó al IFE de una actitud conservadora ante la supuesta compra y coacción del voto en la elección de 2012 y, por su parte, el órgano electoral federal hace diversas aclaraciones vía oficio para defender la legalidad de su actuación.

Judicial de la Federación que dio por concluido el proceso electoral federal 2005-2006, y el mismo contenido de la reforma electoral 2007 que modifica algunos temas para mejorar el sistema electoral, y el funcionamiento del entonces IFE.

En el Informe Este País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México se observa similar tendencia hacia la desconfianza<sup>18</sup> pues sólo un 53% de entrevistados considera que la democracia es un sistema de gobierno preferible a otro. Mismo porcentaje que revela el resumen ejecutivo de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 implementada por el INE<sup>19</sup> Aún más grave el dato aportado por el diario El País<sup>20</sup> citando un estudio de la Universidad de Cambridge, al sostener que México lidera la insatisfacción democrática en un grupo de 169 países evaluados, en que solo una de cada cuatro personas cree que el régimen democrático funciona, con datos estadísticos de las últimas 3 décadas.

Ahora bien, confirmamos nuestra posición científica de que el INE no puede sustraerse de su responsabilidad ante la crisis democrática y de legitimidad vinculadas a su misión, y en un ejercicio de autocrítica debería actuar inmediatamente para cumplir sus fines con la máxima eficiencia, eficacia y legitimidad para lograr la consolidación democrática. Es decir, el INE puede y debe reaccionar proactivamente ante los datos duros anteriores y otros como los apuntados en El Financiero<sup>21</sup> destacando que en el 2005 las encuestas señalaban que 70% de los mexicanos confiaba en el INE, mientras que en la publicada en el mismo medio el 6 de febrero de 2020, solo el 44% confía mucho o algo en el INE.

Algunos apologistas del enfoque formal de democracia son: Lujambio<sup>22</sup> quien sostiene que la transición a la democracia en México es el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones

---

<sup>18</sup> Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, IFE y Colegio de México, México, 2014, p.117.

<sup>19</sup> Fuente consultada el 21 de febrero de 2020. P. 29; <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-y2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-Resumen-Ejecutivo.pdf>

<sup>20</sup> El País, 21 de febrero de 2020.

<sup>21</sup> Elfinanciero.com.mx, 16 de febrero de 2018, El INE y su reserva de confianza, consultado el 21 de febrero de 2020.

<sup>22</sup> Lujambio Alonso, El poder compartido, Océano, México, p. 21.

competitivas (limpias, equitativas, confiables); y Woldenberg<sup>23</sup> quien la considera como un cambio gradual y negociado producto del diálogo, que se centra en las reglas del juego y en la instalación de instituciones democráticas. Por su parte Munck<sup>24</sup> destaca la importancia de la democracia electoral al sostener que: a pesar de no haber sido conquistada en América Latina, es un mínimo indispensable valioso intrínsecamente.

La visión formalista aporta elementos importantes en la transición mexicana, pero ésta no podrá dar paso a su consolidación democrática, si no se adopta en las leyes electorales y en la administración el concepto de democracia sustantiva, sus principios elementos y fines aquí estudiados -como ya lo hicieron países desarrollados como Inglaterra, Estados Unidos y Japón-, por ejemplo, que los funcionarios sean los ciudadanos con más méritos, vocación y ética profesional. Si no existen instituciones democráticas desde su creación e integración, no hay buen gobierno, ni desarrollo político, económico ni social, aunque se tenga legislación y entramado institucional casi perfectos.

Por lo anterior es muy importante probar que hay una relación estrecha e indisoluble entre democracia sustantiva y bienestar social, el termómetro más importante de ello es legitimidad que revela esa forma de gobierno en beneficio de la sociedad, como lo muestra la citada Quinta Encuesta Nacional Electoral<sup>25</sup> en que Dinamarca, Irlanda, Australia, Estados Unidos y Noruega son los países más satisfechos con ella (8 de cada 10 entrevistados) y, a la vez, tienen democracias consolidadas por los principios, valores y fines de la democracia (sustantiva).

Ugalde se pronuncia críticamente respecto de la democracia electoral en México,<sup>26</sup> al decir:

*Apenas en los años noventas (sic) del siglo XX muchos intelectuales, políticos y líderes sociales creían que la limpieza electoral y la alternancia era, además de la solución a estos problemas, un camino seguro a la democracia liberal... Hubo*

---

<sup>23</sup> Woldenberg José y otros autores, La mecánica del cambio político en México, ediciones Cal y Arena, México, p.26 y 27.

<sup>24</sup> Munck, Gerardo L., "Los estándares de la Democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina", en Journal of Democracy en español: [http://www. Journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/02 Munck.pdf](http://www.Journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/02_Munck.pdf), p. 23 y 24.

<sup>25</sup> Op. cit., nota 14.

<sup>26</sup> Ugalde, Carlos, op. cit., nota 12, p. 12-14.

*elecciones limpias y hubo alternancia, pero la democracia liberal no floreció ni se solucionaron los problemas de desconfianza, corrupción e impunidad... Y este enfoque de “transición a la democracia” fue equivocado porque lo relevante no era cambiar de inquilino sino transformar el sistema clientelista y corrupto por uno democrático, liberal y con Estado de derecho...*

Sobre el concepto de democracia sustantiva, apunta Córdova:<sup>27</sup> “... en nuestro continente el reto de la democratización y de la conquista y plena vigencia de las libertades civiles y políticas no se presentaba como un problema aislado, sino profundamente vinculado con la situación de pobreza, de rezago social y de profunda desigualdad económica... el hecho... planteó que el problema de las transiciones democráticas... [el] de la sobrecarga de expectativas y, en consecuencia, de demandas con el que se planteó el tránsito a la democracia”. A diferencia de ese autor pensamos que las crisis de nuestras democracias se revelan no por el exceso de expectativas, sino por expectativas legítimas no cumplidas por los gobiernos e instituciones -incluso las electorales- que sin conocimiento científico, ni vocación democrática se dedican a lo inmediato (brindar el servicio) y no a lo fundamental (su excelencia por la cristalización sus principios).

Sartori<sup>28</sup> expresa que la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser. El ideal de la democracia está en su sustancia, es decir, en lograr acercarnos a los márgenes de los principios que la sustentan (código de ética) y a sus fines -eficiencia, eficacia y legitimidad-.

Morlino<sup>29</sup> también aporta significados precisos para la salud o –desde nuestra visión- la buena marcha de la democracia sustantiva: la plena consolidación del Estado de derecho que considera es el requisito indispensable para poder discutir seriamente la consolidación democrática en un determinado país; la rendición de cuentas (accountability) y la reciprocidad –que traducimos como responsabilidad-; el

---

<sup>27</sup> Córdova, Lorenzo, Nexos, 334, noviembre de 2005, p. 36.

<sup>28</sup> Sartori, Giovanni, Universidad de Columbia, abril, 1992.

<sup>29</sup> Citado por Cansino, César y Covarrubias, Israel, Reseña de “Democracias y democratizaciones” de Leonardo Morlino, Andamios revista de investigación social, México, 2005, p. 202 y 203.

aseguramiento de los derechos y su profundización (primero las libertades) y la igualdad (económica, política y social).

Cárdenas<sup>30</sup> sostiene en abono a la democracia sustantiva que: "... no basta la alternancia política, ni el pluralismo político, ni la existencia de gobiernos divididos o de coalición, para decir que un régimen político es democrático. Los sistemas son democráticos si transforman sus instituciones hacia la transparencia, el mérito, la eficiencia, la participación y la rendición de cuentas."

Con base en lo anterior creemos que el ideal de la democracia sustantiva atendiendo a los autores citados y a otros como Nolhen<sup>31</sup> o Kelsen<sup>32</sup> está contenido en su esencia, es decir, en lograr los principios que la sustentan para concretar con éxito sus fines.

#### **D. La función estatal del Instituto Nacional Electoral y su contribución a la democracia sustancial.**

En México existen elecciones bien organizadas -eso es positivo- pero no tenemos la democracia real que se vive a través de sus principios y fines. En ese sentido el aporte de las instituciones electorales a la democracia sustantiva debe ser que contribuyan al desarrollo democrático de México. Su actuación eminentemente técnica debe ser calificada como jurídica, administrativa y políticamente impecable por la sociedad (legitimidad).

El artículo 41 constitucional dispone que La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. En su base V establece los principios de la materia electoral y que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. En su

---

<sup>30</sup> Revista EMEQUIS, 07/2007.

<sup>31</sup> Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos político", Fondo de Cultura Económica, México 1988, pp. 12-13. Apunta que la concepción liberal-pluralista de democracia, tiene como principios: una propuesta electoral libre y competitiva, efectiva competencia entre candidatos, igualdad de oportunidades en la competencia, libertad y secrecía del voto, un sistema electoral que propicie equilibrio, y elección sólo para un periodo electoral.

<sup>32</sup> Kelsen, Hans, op. cit., nota 4. Para Kelsen la libertad es la esencia de la democracia, básicamente al votar (formación libre de la voluntad popular).

**Apartado A de esa base define al** Instituto Nacional Electoral como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; también hace referencia al profesionalismo en su desempeño. Lo que después regula en el **Apartado D al referirse al** Servicio Profesional Electoral Nacional. En nuestro criterio faltó definir al mérito y al concurso público como piedra angular o principio para la selección de las y los integrantes del Consejo General y del Servicio.

El artículo 29, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales considera al Instituto como un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Por su parte el 30 establece sus fines, es decir su misión:

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) Integrar el Registro Federal de Electores; d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Aquí debemos distinguir entre fines electorales –en los que ha puesto gran énfasis la Institución para brindar eficacia<sup>33</sup>- y fines que trascienden a la democracia sustancial como promover el voto, coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, contribuir al desarrollo de la vida democrática y fortalecer el régimen de partidos –en los que desde mi óptica no ha logrado consolidar eficacia, eficiencia ni

---

<sup>33</sup> Proceso electoral en el estado de Colima, resultados y retos, IFE, México, 2009. Invito al lector a revisar el análisis de caso en la elección 2009 en Colima, en ese año único ejemplo de casilla única para elecciones federal y locales. Diversos estudios revelan la eficacia electoral a nivel nacional y local, además de eventos de cooperación internacional que en este espacio no podemos tratar.

legitimidad-. En todo caso sostenemos que el primer reto del INE es cumplir a cabalidad con todos los fines mejorando incluso la eficacia de lo electoral, pero poniendo énfasis en la sustancial (con profesionalismo y ética, para lograr eficacia, eficiencia y legitimidad social). Lo anterior es importante, porque el INE ha puesto el énfasis en organizar bien elecciones, quizá pensando que es su única misión; lo que es importante, sin duda, pero no resulta cierto porque con base en la ley también debe promover el voto, formar, educar y elevar la cultura ciudadana con excelentes niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad, y eso explica -desde nuestra óptica- porque el INE ha perdido confianza entre la sociedad como antes se ha revelado.

Es importante destacar los principios –el sustento espiritual del INE- establecidos en la Constitución, artículo 41, y en la citada Ley que lo reglamenta, que rigen o deberían regir todas las actividades del Instituto, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Así mismo la existencia de un Servicio Profesional Electoral Nacional que hasta ahora es el mejor y ejemplo a seguir en nuestro país (lo que concluyo por mi experiencia y estudios realizados en la materia). Servicio que ha permitido cumplir con lo que establece el artículo 31, numeral 1 de la LGIPE en el sentido de ser profesional en su desempeño. Destaco lo anterior porque desde mi óptica los principios de las elecciones y su Servicio profesional, son contribuciones a la democracia sustancial y a la Administración Democrática a las que antes nos referimos como conceptos.

### **III. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES (RETOS Y COMPROMISOS).**

#### **Por parte del INE:**

##### **1. Cumplir con sus fines electorales y democráticos en sí mismos.**

Adoptar el código de ética de la administración democrática en su normatividad interna, así como el decálogo que adjunto al presente (Anexo Único) a este ensayo; es importante destacar que ambos se deben promover, enseñar, enriquecer y aceptar por sus destinatarios. Lo que sin duda coadyuvará al correcto y excelente cumplimiento de sus responsabilidades con la democracia real.

Fijar metas institucionales para elevar la votación, lo que se puede lograr como en Colima en la elección federal del 2009. Los programas de capacitación electoral se deben promover y difundir en mayor medida fuera de proceso electoral, los programas de educación cívica en todo tiempo y deben ser prioritarios para ser atendidos por toda la estructura institucional.

En las condiciones sociales y políticas de nuestro país se requiere de una ola democratizadora que trascienda lo meramente electoral. La meta de una mejor educación para la democracia debe partir de un acuerdo político nacional impulsado por el INE, pasar por la reforma a la ley para que las instituciones y los partidos la adopten como fin y que, finalmente, llegue a la sociedad a través de una Administración Democrática eficiente, eficaz y legítima.

## **2. Mejorar el sistema de quejas administrativas y delitos electorales.**

La responsabilidad es una nota efectiva de la democracia real. Que el INE primero capacite a las fuerzas políticas en la materia, y después denuncie por mandato de ley penal y administrativamente, cuando existan elementos que hagan presumir esas responsabilidades y que, a la vez, sancione administrativamente, de forma ejemplar, a los partidos y funcionarios que rindan malas cuentas, tiende a salvaguardar la libertad y la equidad.

El problema de fondo es operativo, el INE lleva a cabo el inicio e instrucción de los procedimientos especiales sancionadores (a partir de la reforma de 2014 los resuelve una Sala especializada del TEPJF); por lo que propongo la capacitación técnica permanente en esta materia en las delegaciones y subdelegaciones para la investigación (y estaríamos a favor de que en un futuro se devuelva la resolución al INE).

## **3. Capacitación y formación.**

Capacitación en materia de derechos humanos (con énfasis en los político-electorales) y de los partidos políticos, establecidos en la Constitución y en tratados internacionales, así como su promoción y aplicación (garantía y respeto) en la fundamentación y motivación de los actos de todos los funcionarios del Instituto. Lo anterior deriva de la

reforma constitucional de 2011 al artículo 1 y en tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte<sup>34</sup>.

**4. Promover e incluir la participación de los partidos y medios de comunicación con el INE, para promover el voto y fortalecer la educación cívica y la cultura democrática.**

Esto se puede llevar a cabo a través de eventos de formación cívica y cultura política, así como campañas de comunicación social basada en la presencia en medios masivos dentro y fuera de proceso electoral.

**5. Eficiencia operativa.**

En áreas centrales es necesario replantear la estructura operativa del Registro Federal de Electores y todas las demás áreas y unidades administrativas; tanto en oficinas centrales como en delegaciones y subdelegaciones (juntas locales y distritales).

Hoy el reto es abatir los gastos en esa y otras áreas sin despedir personal ni descuidar los principios que sustentan la función electoral. Esta propuesta no requiere reforma legal, pero sí un diagnóstico serio, un ejercicio de autocrítica y, fundamentalmente, de retroalimentación al interior del INE para terminar con la duplicidad de funciones, puestos con un mínimo de actividades asignadas, gastos innecesarios y, a veces, hasta superfluos.

Hemos propuesto para tal objetivo, en reuniones oficiales en Tlaxcala el distintivo IPER, es decir, institución pública eficiente y responsable para abatir costos y reducir la contaminación que se produce con motivo de nuestro trabajo. La racionalidad en el ejercicio de recursos y la austeridad son imprescindibles en la modernización administrativa (eficiencia y legitimidad).

**Por parte del Estado:**

**1. La madre de las reformas constitucionales que se asocia a la democracia sustantiva es la modificación del artículo 1 de la Constitución que adopte**

---

<sup>34</sup> Tesis 107/2012, Primera Sala y jurisprudencia2002000, bajo el rubro: Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable.

**una visión ius naturalista<sup>35</sup>, para lograr una más amplia protección de los derechos humanos.**

## **2. Mejorar nuestro sistema representativo**

Para esto propongo evitar la sobre representación en la cámara de Senadores (desaparecer a los de primera minoría y representación proporcional); permitir la reelección pero con más límites que los actuales para diputados (hasta en dos ocasiones), no permitirla para senadores ni para el Presidente de la República; así como profesionalizar el parlamento estableciendo un perfil mínimo y méritos para cada candidatura.

## **3. Creación de un Instituto Nacional Democrático (INADE) para hacerlo más eficiente y orientado, no sólo a la organización electoral nacional sino además con énfasis en la educación para la democracia.**

Aquí se pueden inscribir propuestas como la desaparición de los OPLES, pero integrando a sus funcionarios de carrera, y a otras personas que han demostrado gran profesionalismo, al INE; y la fusión de áreas operativas.

## **4. Fortalecer la función social de los partidos y la democracia en su interior.**

Se trata de que los partidos cuenten mayor legitimidad democrática y contribuyan a la democratización efectiva del país.

Por otra parte, es criticable que en nuestra Constitución no se contemplen reglas para la democracia interna de los partidos, como en la española de 1978: “Artículo sexto. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán de

---

<sup>35</sup> La Constitución de los Estados Unidos (1787) es de corte ius naturalista, lo que se deduce del contenido del artículo 6 en relación con la enmienda IX aprobada en 1791<sup>35</sup> que dice: “No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo” ([https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution\\_Spanish.pdf](https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Spanish.pdf).); por su parte la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Francia) en su artículo 16 dispone que toda sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos y determinada la división de poderes, carece de Constitución ([http://www.senat.fr/lnq/es/declaration\\_droits\\_homme.html](http://www.senat.fr/lnq/es/declaration_droits_homme.html)). Lo que se vincula a la visión científica de la Constitución como equilibrio de poder sostenida por Aristóteles y que juristas mexicanos como José de Jesús Lopez Monroy ha estudiado y expuesto en sus cátedras y en el texto Sistema Jurídico del Common Law, Porrúa, México, 1999.

ser democráticos.” Siguiendo a Jaime Cárdenas:<sup>36</sup> “La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática... Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de instituciones y órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones”.

México requiere organizaciones democráticas y, en ese sentido, más legítimas. También es conveniente establecer un catálogo de derechos de la militancia para regular la democracia al interior de los partidos.

#### **5. Designación de Presidente y Consejeros del Consejo General, y de Magistrados del TEPJF y de los estados por mérito y perfil profesional**

Se debe despersonalizar cualquier reforma en este sentido para aplicar una regla de oro de la administración: al puesto -basado en un perfil adecuado- debe seguir el funcionario, no a la inversa.

#### **6. En materia penal.**

Para hacer valer la responsabilidad penal en materia electoral, propongo un tipo penal genérico, en los siguientes términos: ...a quien de cualquier forma atente, en todo tiempo, contra la libertad de voto, la igualdad de voto y la equidad electoral se le impondrá la pena de... Ese tipo penal, abarcaría a cualquier persona, en cualquier tiempo –no sólo durante las elecciones-, protegería los principios que sustentan la Democracia y podría contener sanciones agravadas para servidores públicos o miembros de partido.

Para salvaguardar la autonomía de la Fiscalía (antes MP) es necesario que el nombramiento fundado en el mérito de los fiscales y que se fortalezca el servicio de carrera en las fiscalías.

#### **7. Consolidar el Estado de Derecho**

Concretar una reforma al sistema electoral y de partidos en torno a los principios democráticos como libertad, igualdad, transparencia; profesionalizar al poder judicial con base en él el mérito; hacer verdaderamente responsables a los jueces por exceso o defecto en sus resoluciones.

---

<sup>36</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Partidos políticos y democracia”, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1996, pp. 37 y 38.

**8. Lograr una administración pública democrática.**

Adoptar el código ético de la Administración democrática; en reformar el artículo 89, fracción II de la Constitución para instituir el mérito y la profesionalización.

**9. Avanzar en los programas y normatividad para elevar la educación cívica y política de las mujeres; y la fiscalización efectiva.**

**10. Dotar de más facultades al INE en materia de encuestas.** Para que sus resultados coincidan en mayor medida con sus proyecciones o para llevar a cabo encuestas oficiales.

**11. Aprobar la urna electrónica y otros elementos similares aprovechando los avances tecnológicos para lograr mayor eficiencia y eficacia.**

**Conclusiones:**

Desde nuestra óptica no hay mensaje más claro de parte de la ciudadanía en México - su voz se escuchó fuerte y claro en las últimas elecciones- que combatir la corrupción, la necesidad de cambios en la forma de hacer política, de ejercer gobierno y de administrar los bienes públicos en beneficio del interés colectivo.

En ese sentido los conceptos de democracia sustantiva, código de ética de la Administración Democrática, y fines de la modernización administrativa propuestos en este trabajo, son congruentes con los intereses del gobernado. Lo que cobra la relevancia necesaria para posibilitar nuestra consolidación democrática.

Sería un acierto que se promovieran y concretaran reformas legales, decisiones políticas y cambios administrativos como los propuestos, para hacer realidad nuestra democracia como sistema de vida en beneficio del gobernado.

**Febrero de 2020**

**Juan Manuel Crisanto Campos**