**La función estatal del INE y su contribución a la democracia, así como los retos que enfrenta**.

Filiberto Chávez Méndez.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La función estatal del Instituto Nacional Electoral. 3. El INE y su contribución a la consolidación de la democracia. 4. Retos y desafíos. 5. Conclusiones.

**1. Introducción.**

El presente trabajo se propone abordar la importancia de la función estatal del Instituto Nacional Electoral, como institución responsable de organizar y conducir las elecciones para la integración de los órganos de gobierno en el nivel federal. El desempeño de las funciones del actual organismo electoral tiene como referencia inmediata la experiencia lograda por su antecesor, el Instituto Federal Electoral, creado en 1990, al que le correspondió organizar las elecciones federales de 1991. A partir de entonces la implementación de las actividades correspondientes a los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, tuvieron alcances posteriores, tanto para la modificación que permitió perfeccionar la norma electoral, tema que no se aborda en este trabajo, como ajustar y perfeccionar los procedimientos en la organización de los elecciones. El Instituto Nacional Electoral, instaurado en 2014, asumió nuevas atribuciones y funciones en relación también a las elecciones locales. En el presente año, y hacia el proceso electoral ordinario que iniciará el próximo mes de septiembre, el organismo electoral enfrenta nuevos desafíos y retos.

**2. La función estatal del Instituto Nacional Electoral.**

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 41 base V apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es el organismo que realiza la función estatal de organizar las elecciones mediante las cuales las y los ciudadanos en su calidad de electoras y electores, ejerzan libremente su derecho a elegir a quienes los representen en la integración de los poderes públicos.

Resulta entonces de primera instancia la función estatal. Al respecto, se asume como el conjunto de actividades de interés público que periódicamente desarrolla un organismo del Estado, en cumplimiento de los fines mandatos. Al punto de vista de Gabino Fraga, se trata de la función estatal como forma de ejercicio de atribuciones (Fraga, 2012: 19). Para Serra Rojas, también se trata de fines que, derivados de una corriente de opinión, son organizados, clasificados en órganos, proveídos de medios, “para que puedan ser cumplidos en bien de la sociedad” (Serra Rojas, 2010: 20).

Como organismo electoral no figura en el esquema de la administración pública centralizada, tampoco en el marco de los organismos paraestatales. La doctrina, dice Sansores, los ha denominado “órganos constitucionales autónomos”, “han sido establecidos a constitucional y gozan de una amplia autonomía”(Sansores, 2003: 180).

Desde la perspectiva teórica su creación se sustentó en la pertinencia de que hubiera organismos que permitieran controlar la constitucionalidad de las funciones y de actos de los organismos que forman parte de algunos de los tres poderes típicos del Estado. Como sostiene Ugalde, por tal motivo fueron establecidos en las normas jurídicas constitucionales, dotándolos de independencia en su estructura orgánica, para que ejerzan “una función pública fundamental, y para que por razones de su especialización e importancia social requería la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado” (Ugalde, 2010: 255).

El Dr. Carbonell (2006) sostienen que los organismos constitucionales autónomos son:

1. Son creados por disposición constitucional
2. Su esfera de influencia está constitucionalmente determinada
3. Sus funciones las llevan a cabo en el Estado
4. Sus actos son revisados por las instancias jurisdiccionales.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis jurisprudencial Número 12/2008 precisa que “con motivo de la evolución de la distribución del poder del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, organismos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los dispositivos tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender las demandas sociales; sin que con ello altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano”

La mencionada Tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de la Nación señala que aún cuando los organismos constitucionales autónomos no esté regulados por algún precepto constitucional, “éstos deben: a) estar establecidos y configurados en la Constitución; b)mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del estado que requieran ser eficazmente en beneficio de la sociedad”.

**3. El INE y su contribución a la consolidación de la democracia.**

En el pasado cercano del INE, es decir desde 1991 año en el que el recién creado Instituto Federal Electoral (IFE) organizara las elecciones para renovar la integración de la Cámara de Diputados, hasta las elecciones efectuadas en 2012, el ejercicio del voto ciudadano ha tenido importantes efectos para la vida política del país. En el año 2014 quedó cerrada la etapa del IFE, luego de haber organizado en cuatro elecciones de diputados federales, las llamadas “elecciones intermedias”, e igual número de ocasiones elección del titular del Poder Ejecutivo y los representantes de ambas cámaras del Poder Legislativo. Las elecciones celebradas durante este periodo, en mi consideración, quedaron como puntos nodales del papel desempañado, y en los que la decisión ciudadana fue la referencia básica que reconfiguró sucesivamente el perfil del sistema político mexicano.

La participación ciudadana en las elecciones ha tenido en la credencial para votar con fotografía y el listado nominal dos instrumentos sustantivos. La primera para asegurar que su decisión se vería reflejada en la legitimidad de la representación popular, el segundo para garantizar efectivamente el principio democrático de un ciudadano un voto. También habría que apuntar los alcances de la credencial para votar con fotografía en la vida cotidiana como instrumento de identificación. Asimismo, desde aquellas elecciones de 1991 la sociedad no tuvo que esperar varios días para enterarse, en una etapa preliminar a la información oficial, de los resultados de la votación, mediante el Sistema de Información de Resultados Electorales Preliminares, el cual logró procesar la información proveniente del 71.82 por ciento de las casillas. Dicho programa fue sustituido en las elección de 1994 por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), con el cual el IFE logró dar a conocer resultados preliminares de la votación correspondiente al 92.27 por ciento de las casillas electorales. En cuanto al tiempo para ofrecer dicha información, en las elecciones de 1997, los resultados fueron difundidos de inmediato (INE, s/f).

Las casillas electorales, así como la integración, número y funciones de sus autoridades tienen una larga historia ya que su existencia hizo posible que los diputados provinciales electos en territorios dominados por la Corona Española tuvieran un sitio en el Congreso de Cádiz, autores de la Constitución de Cádiz en 1812. Como unidad básica del incipiente sistema electoral de aquellos tiempos la mesa directiva de casilla transitó el siglo XIX mexicano, y la mayor parte del siglo XX, sin grandes modificaciones. Puede decirse que dicha autoridad electoral ha tenido desde entonces un perfil plenamente ciudadano pues en su integración participaban los vecinos de sus circunscripción con la misión de recibir los votos de sus también vecinos.

Su importancia tuvo una perspectiva diferentes desde 1991, cifrándose en su integración y funcionamiento la base donde partiría el sustento que superara el déficit de credibilidad en las elecciones. El procedimiento de insaculación y una capacitación en diversas etapas permitió a la sociedad contar con una información electoral confiable sustentada en la eficacia en la función de las autoridades de casilla y su definitividad, en su caso, por resolución judicial. Lo anterior permite al organismo electoral observar que la sociedad muestra “disposición de colaborar con la autoridad electoral para dar certidumbre y objetividad al proceso de capacitación y conteo de los sufragios que otorgan legitimidad a nuestros procesos electorales” (Cardiel y Morales, 2017: 17).

Reconocer la consistencia en los procedimientos construidos durante la etapa del IFE ha de tener la finalidad de avanzar en la profundización de los temas que aún faltaren por desarrollar, más aún cuando se trata de factores que denoten el grado de avance logrado por el instituto electoral, como es el caso de la cultura cívica. En efecto, desde su instauración el instituto electoral se empeñó, afanosamente se pudiera decir, en lo que llamó un proceso de construcción de la ciudadanía. En una primera etapa consideró la difusión de conceptos generales, la tolerancia, la libertad, entre otros, mediante diversos recursos entre los que destacaron la la publicación de la serie de cuadernos de divulgación, incluyendo también la difusión de la historia cívica, una semana cívica llevada a cabo cada año, ente otras actividades. Luego de su primera de década de su creación logró lanzar el Plan Trianual de Educación Cívica, tomando como referencia teórica la obra que sobre cultura política realizaron autores norteamericanos encabezados por Gabriel Almond y Sidney Verba, a partir de los cuales se procuró dar cuenta del comportamiento de ciudadanos e instituciones política.

De lo anterior se identifican como pautas destacadas la desconfianza, tanto hacia otros ciudadanos como en relación a las autoridades, sobre todo aquellas que tienen que ver con la impartición de justicia, y “un generalizado desencanto por los resultados que ha tenido la democracia”. En seguida se advierte que para saldar este compromiso institucional se requiere una vasta suma de esfuerzos. En 2014, en el informe que sobre el tema publicaba el recién creado Instituto Nacional Electoral que “es importante contar con ciudadanos que denuncien abusos y desvíos, llamen a cuenta a sus gobernantes, propongan e implementen soluciones a los problemas que les aquejan y se conviertan en contrapeso al Estado” (INE, 2014: 60).

Hacia los partidos políticos, así como a la sociedad mexicana el IFE se empeñó en conseguir que le reconocieran eficacia en su desempeño y la confianza de que los resultados de las votaciones derivarían únicamente del conteo hecho por los funcionarios de casilla al término de la jornada electoral. Ello con la finalidad de que los electores acudieran masivamente a las urnas. En cuanto a los partidos políticos, era necesario generar las condiciones que propiciaran un debate de ideas, que los sociedad se enterara de los contenidos de proyectos y plataformas partidistas, y que en conjunto se reflejara un ambiente de mayor competencia partidista como señales de que el país entraba a la etapa de consolidación de la democracia.

Los resultados de las votaciones en las urnas dejaron ver en 1997 el ascenso al poder de un partido distinto al entonces partido gobernante. Los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en el año 2000 confirmaron que por primera vez que a fuerza de votos México vivía ya los tiempos de la alternancia.

El organismo creado en agosto de 1990 enfrentó los retos de organizar elecciones que dieran resultados creíbles para los votantes y en los que la sociedad estaría dispuesta reconocer. Sus principales referencias han sido las disposiciones contenidas en las normas en materia electoral, pero se ha encontrado con valores, actitudes y comportamientos, como rasgos autoritarios, así como la brecha entre lo dispuesto por las leyes y la obediencia a ellas.

Lo que se advierte es que el sistema de partidos se modificó, transitando de un sistema de partido dominante encaminándose a un sistema más competitivo, lo que se reflejó en la pérdida de la mayoría legislativa como resultado de las elecciones de diputados en 1997. Tres años después se produjo la primera alternancia el poder en el nivel federal, alternancia que los electores habían ya experimentado en diferentes ámbitos locales. Puede decirse, como señala la Dra. Méndez que la transición se generó desde el ámbito local derivado de la competitividad, lo que a su vez “permitió a los partidos de oposición romper el ciclo de competencia limitada”. Al respecto, en lo que corresponder al desempeño del organismo electoral habría que resaltar que dicha competitividad tuvo que ver también en la vigilancia por parte del organismo respecto a la aplicación de las disposiciones legales.

Durante este periodo el organismo electoral ha dado los pasos necesarios para consolidar la democracia en lo que tiene que ver con la celebración periódica de las elecciones. El INE podría seguir empeñado en la construcción de la ciudadanía, lo que implicaría continuar, aunque de diferente manera, la difusión de conceptos y prácticas orientadoras hacia la democracia. Sin embargo, el electorado al encontrar límites de satisfacción a demandas repercute en que llegado el momento de decidir con su sufragio, hace valor el peso de su decisión a partir de razones inmediatas.

**4. Retos y desafíos.**

El INE al darle continuidad a su papel en la construcción de la ciudadanía, ha logrado modificar las modalidades de participación que predominaba hasta mediados de octava década del siglo pasado. Los tipos de voto practicado en la mejor época del partido dominante pasaron a formar parte del historial de cómo la transición modificó la costumbre del voto corporativo, desde los tiempos de voto familiar hasta el ejercido como práctica clientelar. El ejercicio individual del sufragio se ha de contar como parte importante del papel del organismo electoral. Desde esta perspectiva, el organismo electoral nacional ya ha dado suficiente prueba de su papel.

El INE fue instaurado en previo a las elecciones federales del 2015, hacia la cual retomó la experiencia acumulada en cuanto a procedimientos para la organización de las elecciones y los instrumentos para el ejercicio del voto, estaban también ya definidos en las normas los requisitos para poder votar y ser votado, el método y recursos didácticos para el proceso de capacitación de los funcionarios de casilla, una redefinición de la geografía electoral para dar cabido al crecimiento del electorado, así como las disposiciones para el financiamiento a los partidos políticos, además de nuevas reglas para que el sistema electoral ofrezca a la ciudadanía uno de los mayores alcances de sus funciones: convertir los votos en escaños.

En el presente año el INE enfrenta nuevos desafíos y retos. En los estados de Hidalgo y Coahuila se llevarán cabo elecciones en el mes de junio, procesos en los que el INE asume los retos que le corresponden conforme al modelo vigente para la organización de elecciones locales. Puede decirse que en la parte técnica el órgano electoral tiene una vasta experiencia acumulada. Sin embargo, en el caso de Hidalgo, se deberá poner atención, entre otros aspecto, en el tema de la igualdad de género y la participación de los grupos étnicos, sobre todo en el ejercicio de su derecho a ser votados.

En el mes de septiembre próximo se iniciará el proceso electoral ordinario para la renovación de los 500 diputados federales por ambos principios. Además se elegirán 15 gobernadores, así como en 2457 los municipios del país, de cuyo número total 2457 habría que restar los 417 municipios en Oaxaca, más aquellos municipios de los estados de Guerrero, Chiapas, Michoacán y Morelos, donde la renovación de autoridades municipales se rige por sus propias normas y prácticas consuetudinarias.

Es importante resaltar que en relación a los pueblos y comunidades indígenas el INE debiera considerar políticas, tanto en materia de formación cívica como la revaloración de las normas y prácticas consuetudinarias que rigen en la renovación de sus autoridades municipales. Aún más, en el marco de una sociedad pluricultural, resulta pertinente auspiciar estudios necesarios para fundamentar las vías que permitan a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanos, estén representados en los órganos de gobierno. Este es sin duda un reto importante para el organismo electoral.

Un importante desafió para el INE lo es el tema del costo de las elecciones. Si bien es cierto que con base en el sistemático trabajo llevado a cabo por el organismo electoral para la organización de las elecciones, en la percepción social las elecciones tienen un elevado costo. La urna electrónica es vista como una opción efectiva. No obstante, implica contar con los estudios que además de disminuir el costo de las elecciones resulte factible para la participación de los pueblos y comunidades indígenas, sin dejar de lado los pueblos afromexicanos.

Hacia las elecciones concurrentes, el organismo electoral se prepara para lograr que nuevamente la ciudadanía se apropie de las elecciones. Se trata de un reto no menor en vista del complicado, difícil, ambiente de seguridad que se advierte en el país en los tiempos actuales. El INE desplegó logró, con muchos esfuerzos, reiteradas recorridos de sus autoridades para lograr que en el estado de Guerrero se generaran las condiciones para que los ciudadanos ejercieran su voto en las urnas. Hacia las próximas elecciones, tendrá que considerar las condiciones de seguridad que privan en varias entidades del país para evitar que interfieran en el libre ejercicio del voto ciudadano.

El INE, y los organismos locales electorales, asumieron la función de realizar parte de las actividades que forman parte del proceso que corresponde a la aplicación de la justicia electoral. Ello representa el reto de contar con un cuerpo de especialistas en derecho electoral, de forma tal que los expedientes de los casos, tanto de medios de impugnación de quejas y denuncias se integren correctamente, que lo que contribuye a la importación de una justicia electoral pronta.

**5. Conclusiones.**

En este breve trabajo se procura observar los aspectos más relevantes que tienen que ver con la función estatal de organizar las elecciones. Tanto el IFE como el actual INE, siguiendo lo que disponen las normas electorales, han cumplido con el mandato constitucional de organizar las elecciones, haciendo posible que el sistema electoral cumpla con la primordial función de convertir los votos en órganos de representación y ejercicio del poder público.

Hacia el futuro inmediato lo importante será avanzar hacia la consolidación de la democracia. El INE ha fortalecido el legado del IFE, en el marco de nuevas condiciones políticas. Al respecto, una disminución del costo de la organización de las elecciones se presenta como un reto importante.

Buscar, sustentar y llevar a cabo nuevos procedimientos que permitan la representación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, permitirá que en el marco del pluralismo político, los indígenas y afrodecendientes estén representados en los órganos de gobierno.

**Fuentes consultadas**

Carbonell, Miguel, Elementos de derecho constitucional, Mexico, Fontamara, 2006.

Cardiel Soto, Roberto Heytcher y Víctor Morales Noble, “Integración de mesas directivas de Casilla en México: reto futuro de la gobernanza electoral”, en Revista Mexicana de Derecho Electoral, No. 10, julio-diciembre del 2016, pp 3-20.

INE, Antecedentes del PREP, México, s/f.

Disponible en: portalanterior.ine.mx/documentos/PREP/…/antecedentes.pdf

Fecha de consulta: 25 de febrero del 2020.

Fraga, Gavino, Derecho Administrativo, México, Porrúa-UNAM, 2012. p19

INE, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo, México, INE, 2014.

Méndez de Hoyos, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?.

Disponible en: revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/61301/54013

Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020.

Sansores Betancourt, Juan Carlos, “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, en Revista de la Facultad de Derecho, No. 239, 2003, pp 179 - 185.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 32/2005.- Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2010.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos Constitucionales Autónomos, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Numero 29, 2010