

## **El INE ante el reto de la consolidación del Sistema Nacional Electoral: Entre la ruptura y la continuidad institucionales.**

Ensayo Inédito

**Flavio Cienfuegos Valencia<sup>1</sup>**

**Resumen.** El propósito de este ensayo es describir algunas generalidades de los efectos que ha tenido, y que eventualmente pudiera manifestar, la creación y operación del Instituto Nacional Electoral en el Sistema Político Electoral Mexicano, además de reflexionar sobre sus contribuciones a la democracia y de exponer algunos de los retos que pudiera enfrentar en el futuro cercano. Por medio de la aplicación de un enfoque cualitativo que se complementa con la propuesta de un modelo lógico para el análisis de la relación de interés, se identifican y describen algunos de los efectos potenciales, además de sugerir mecanismos para el análisis comparativo en el futuro.

**Palabras clave.** Arquitectura Institucional, Ecosistema Electoral, INE, Planeación Institucional, Política Pública, SPEM, SNE.

### **1. Introducción.**

#### 1.1. Generalidades sobre la democracia electoral en México: ¿rupturas o continuidades?

En general, reflexionar y escribir sobre democracia, y particularmente con la premisa de procurar una visión integral y concreta del tema, lo cual nos lleve a conclusiones prácticas y aplicables en la realidad, implica un considerable esfuerzo intelectual ya que estamos hablando de un proyecto inacabado, además de que es una suma de procesos vitales que son altamente dinámicos y que presentan un alto grado de incertidumbre por definición. Se trata de un sistema complejo el cual tiene un sinfín de interacciones entre sus diversos componentes, por lo que un ajuste o modificación en uno de estos indudablemente derivará en efectos en una o más de las partes que lo constituyen, y se evidenciará a través de las diversas dimensiones en las que se manifiesta esta actividad humana, ya sea en el ámbito social, en lo económico, en la esfera política, o en las áreas jurídica o institucional.

Ahora bien, una de las manifestaciones más visibles de la democracia es aquella que trata de la transferencia o traspaso del poder público entre entes o individuos que buscan ejercer influencia en una sociedad, esto es, lograr el poder político. Esta vertiente es la democracia electoral, la cual considera aquellos modelos, sistemas, procesos, prácticas e instrumentos que permiten poner en acción las visiones, ideas y conceptos, que, traducidos en reglas y normas concretas, permiten articular las decisiones respecto a las

---

<sup>1</sup> Doctor en Política Pública por el ITESM y aspirante a consejero electoral del INE.

circunstancias de modo, tiempo y lugar, que materializarán la voluntad de cambio, ruptura o continuidad de una sociedad u organización en general.

En este contexto, se puede advertir que la experiencia mexicana en esta materia ha sido diversa, y no ausente de experiencias caóticas, es decir, que a través de la evolución de la sociedad y el Estado mexicanos, en paralelo se han ido adoptando, adaptando y ajustando los modelos, sistemas, procesos, prácticas e instrumentos que han ido dando sustento al quehacer electoral en nuestro país, conformando un proceso vivo y dinámico el cual ha estado en constante cambio, particularmente debido a la necesidad de encontrar la confianza entre los actores políticos y la sociedad en general, lo cual no ha llegado a consolidarse como se esperaba, aún con las seis (6) reformas electorales que se han suscitado en la época contemporánea, lamentablemente. Es aquí donde podemos atrevernos a referir que nuestra democracia electoral ha tenido varias etapas de desarrollo y evolución, la cual se expresa en varias generaciones de productos y servicios electorales.

Con referencia a esta evolución de nuestra democracia electoral, podemos destacar que un punto de inflexión fue a partir del año 1990 con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y muy especialmente durante el periodo 1996-1997 que fue cuando inició el proceso de ciudadanización efectivo de la institución mediante el acuerdo de las diversas fuerzas políticas a nivel federal, al nombrar a los integrantes del Consejo General que en un corto plazo llevó a que se lograran, en opinión de una gran parte de la sociedad, elecciones libres, auténticas y confiables, que a su vez implicó una serie de cambios al interior del Instituto en diversos temas organizacionales. Fue a partir de esta etapa en la que el modelo de organización de las elecciones, el cual se basó en la participación amplia de la ciudadanía mediante su involucramiento en la preparación y operación de las casillas electorales, demostró su viabilidad en los hechos. Es precisamente este modelo electoral el que opera hasta ahora en México, tanto a nivel federal como a nivel local, y es a partir de éste y su conceptualización, que se despliegan otros modelos, sistemas, procesos, prácticas e instrumentos electorales.

Esta primera y muy básica caracterización de nuestra democracia electoral, particularmente referida con una perspectiva instrumental y operativa, pretende

establecer la idea que tanto el desarrollo y evolución del IFE (ahora denominado Instituto Nacional Electoral o INE), y por lo tanto las transformaciones que pudiera experimentar de ahora en adelante, se pueden entender como una articulación de diversos componentes que le dan vida y operación de manera cotidiana. Esto es, ante el dilema y la dicotomía permanentes de la ruptura y continuidad de las creaciones humanas, en este caso, de las instituciones del Estado, motivadas por las tensiones constantes, y muchas veces no resueltas, entre los miembros de las sociedades, se vuelve imprescindible establecer mecanismos (i.e. modelos, métodos o herramientas institucionales) que nos permitan visualizar y dilucidar que aspectos de la democracia electoral, y particularmente de las instituciones que la fundamentan y sustentan, son factibles de evaluar con fines de transformación para mejorar los niveles de confianza ciudadana, sin que esto conlleve algún retroceso o regresión en otros componentes de la práctica electoral. En suma, la idea es identificar que consideraciones de nuestra democracia electoral pueden entrar en la lógica del cambio o ruptura de paradigmas, y cuáles se ubicarían más en la vertiente de la continuidad dado que han proporcionado resultados satisfactorios a los actores involucrados.

Entonces, ¿en qué componentes de la democracia electoral en México, y particularmente en aquellos aspectos que están en la esfera de competencia del INE actualmente, sería pertinente romper paradigmas heredados y en cuáles pudiera ser más conveniente mantener una continuidad que nos permita iniciar una nueva generación de productos y servicios electorales?

Pareciera que nuestra realidad social e institucional nos llevaría a pensar que estamos muy lejos de cambiar el modelo mediante el cual organizamos las elecciones en México, esto es, el que se basa en la participación activa y comprometida de la ciudadanía en la operación de los centros de votación, por lo que, para efectos de este documento, se consideraría este componente de nuestra democracia como fijo o inamovible. Por otro lado, también puede visualizarse que las transformaciones potenciales en la conducción de la institución pudieran ubicarse en dos grandes dimensiones, la político-institucional y la técnico-operativa. En la primera opción, podemos incluir al modelo mediante el cual se toman las decisiones institucionales respecto a temas diversos de la administración o gobernanza electoral, como, por ejemplo, en lo relativo a la definición de temas de

fiscalización de los recursos de los partidos políticos, o en su caso, en lo correspondiente al proceso de selección de los funcionarios de casilla, entre otros aspectos. En la dimensión técnico-operativa, es previsible que se pueden encontrar más áreas de oportunidad para la mejora institucional, y en ésta pudieran mencionarse cambios de paradigmas respecto al modelo de emisión del voto (presencial o remoto), o transformaciones en la manera en la que identifica y verifican los datos de los electores al momento de acudir a emitir su voto, aprovechando las nuevas tecnologías de reconocimiento y singularización que garanticen la unicidad y plena identificación de las personas que tengan el derecho de votar y ser votadas.

En este orden de ideas, podemos advertir que las contribuciones del IFE, ahora INE, a la democracia electoral en nuestro país y los retos que se le presentan actualmente, pueden referirse a los conceptos o reflexiones ya mencionadas, por lo que, sería también natural observar que existe una diversidad amplia de posibilidades para el análisis. Es por lo anterior que este ensayo tratará de ubicar las contribuciones que ha hecho el INE en su corta existencia institucional en el marco de la creación del Sistema Nacional Electoral, el cual deriva de la Reforma Electoral del año 2014, además de procurar identificar algunos retos que posiblemente enfrente en años por venir. Siguiendo esta idea, también se procurará explorar algún mecanismo que nos permita conectar las dimensiones político-institucional y técnico-operativa, de tal suerte que esto también pueda servir de vínculo entre las opciones de ruptura o continuidad institucionales que pudieran ser factibles en una primera instancia.

## 1.2. Enfoque, propósito y articulación del ensayo.

Exponer ideas acerca de los efectos de políticas o programas públicos en alguna dimensión, área o función de un Estado y una sociedad, por lo general invita a pensar en relaciones causa-efecto, expresión natural de la construcción y prueba de teorías sustantivas, que, en el extremo virtuoso del proceso de descubrimiento y generación de conocimiento, promueve la adopción de teorías generales en el quehacer de las ciencias sociales. La asociación de constructos y su operacionalización por medio de variables específicas nos permite avanzar en la adquisición de conocimiento, sin embargo, requiere

de diversas premisas como lo es la disponibilidad y adquisición de datos estructurados en su presentación numérica.

Dado que la introducción del Instituto Nacional Electoral (INE) en el ecosistema<sup>2</sup> electoral mexicano tiene relativamente poco tiempo (desde el año 2014), hasta donde tengo conocimiento existe cierta limitante para la adquisición de datos con las características referidas, o al menos no están disponibles públicamente, razón principal por la cual este texto adquiere un enfoque cualitativo. Aún con la premisa metodológica planteada, considero que las ideas, conceptos y propuesta de herramientas analíticas para el tratamiento del tema serían aplicables como línea de análisis futura con enfoques cuantitativo y/o mixto.

El propósito de este ensayo es reflexionar sobre los efectos del proceso de creación y operación del INE en el Sistema Político Electoral Mexicano (SPEM), por medio de la articulación de un modelo lógico que permita identificar y describir los efectos potenciales que se han presentado, se manifiestan actualmente y eventualmente se pudieran evidenciar conforme avanza el proceso de implementación del Sistema Nacional Electoral.

El argumento central anida en la idea que para continuar con la implementación y para proyectar la consolidación del ecosistema electoral, en la vertiente que se materializa mediante la (re)creación de la máxima autoridad administrativa (el INE), es fundamental la construcción de una visión holística e integral del proceso de cambio, para lo cual se sugiere la orquestación de una Arquitectura Institucional que se extienda operativamente hacia los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y sea guiada mediante un ejercicio de Planeación Institucional Integral entre estos organismos administrativos de la función electoral en nuestro país.

La estructura y lógica narrativa del presente ensayo considera esta primera sección introductoria, la cual establece consideraciones generales del SPEM y el inicio de operaciones del INE. Por otro lado, como parte del núcleo del texto se expondrán

---

<sup>2</sup> Se adopta el concepto de *ecosistema* con el fin de destacar la idea que deriva del pensamiento de sistemas sugerido por Cabrera and Cabrera (2015), en el cual se privilegia las interacciones entre el "todo" y sus "partes", de tal manera que en el proceso de creación y/o adaptación de entes diversos se identifiquen y precisen, entre otros aspectos, las fronteras, alcances e interacciones de cada componente de un sistema en general.

ideas respecto al marco de referencia analítico, al avance en la implementación del Sistema Nacional Electoral (SNE), y el futuro de este ante el dilema que enfrenta respecto a la ruptura y continuidad institucionales, además de reflexionar sobre las interacciones en este arreglo constitucional. Finalmente, se plantean algunas conclusiones sobre el tema analizado.

### 1.3. El ecosistema electoral mexicano.

En la actualidad, es común encontrar en la literatura de varias áreas de conocimiento, entre los que destacan la administración, la educación, las finanzas, la innovación y la tecnología, y sutilmente en la ciencia política, la aplicación del concepto ecosistema, el cual se asocia con la biodiversidad. Tomando como base la definición que ha adoptado la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), y procurando una analogía con la dimensión electoral, el ecosistema electoral mexicano es un conjunto de organizaciones públicas (Administrativas: INE, OPLE; Jurisdiccionales: TEPJF, TEE; Persecución del Delito: FEPADE) que interactúan entre ellas en un área determinada (el Estado Mexicano) y con su ambiente (la Sociedad Mexicana en general), mediante procesos diversos (Sinergia Institucional) que como un todo tienen el propósito de proveer de materia (Productos y servicios en materia electoral) y de fortalecerse mutuamente.

En términos prácticos, el ecosistema electoral mexicano podría considerarse un subconjunto del SPEM, considerando lo que nos sugiere Reveles (2014), "...en el régimen político se ubican las instituciones gubernamentales y las reglas que tienen todas ellas, y en el sistema electoral, el conjunto de normas, procedimientos e instituciones mediante las cuales la voluntad general se concreta en cargos de gobierno". En este sentido, este ejercicio reflexivo se concentra en la vertiente electoral del SPEM, refiriéndolo como ecosistema electoral, y específicamente el análisis se orientará al ente que es representado por el INE, aunque como se verá más adelante, se considerarán los órganos administrativos en general con un fin comparativo.

### 1.4. Nacimiento y primera generación del INE.

Es una realidad que, sobre nuestra experiencia democrática y su evolución, particularmente en la dimensión electoral, existe evidencia empírica considerable y de

gran calidad en nuestro país. Existen múltiples libros, artículos académicos, tesis de pregrado y posgrado, notas periodísticas, entre varios tipos de documentos, que en forma muy puntual nos presentan diversas perspectivas de nuestra realidad institucional en esta materia (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2011; Casar, 2007; Patiño, 2006; Ramírez, 2004; Woldenberg, 2002). Podría destacarse que, se han elaborado estudios que privilegian las perspectivas política, jurídica e institucional, con escasas referencias a la subdimensión técnico-operativa y administrativa de esta última dimensión.

Por otro lado, en años recientes ha cobrado relevancia el tratamiento del tema de la Reforma Político-Electoral de 2014 y lo que se estipuló en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados, 2014) lo cual entre otros aspectos relevantes para la salud político-social del país, expidió el *acta de nacimiento* al INE, señalando que el diseño institucional del Instituto Federal Electoral (IFE) a esa fecha, fuera la base normativa, organizacional y operativa para la creación del nuevo órgano administrativo electoral. De alguna manera, podría afirmarse que la primera generación del INE en realidad adoptó la serie de reglas y mecanismos institucionales de lo que podríamos denominar la última generación del IFE, es decir, en materia de productos y servicios, procesos, información, tecnología, recursos organizacionales, y lo que específicamente marcó su aparición fue el establecimiento de nuevas atribuciones y facultades.

Es conveniente señalar que, sobre el nuevo marco jurídico-normativo y atribuciones que adquirió el INE, sumadas a las que ya venía aplicando y estaba en proceso de instrumentación siendo aún IFE, se ha reflexionado y escrito en diversos artículos y libros especializados en la materia (Reveles, 2014; Soto, 2014; SRE, 2014; Torres-Ruiz, 2014), por lo que enseguida se destacan algunas de las nuevas atribuciones como referencia, aunque no en forma exhaustiva ni detallada, ya que simplemente sería como una base para asociar el cambio institucional con una posible adopción de una estrategia integral que pudiera seguirse para armonizar su implementación en los ámbitos operativo y organizacional.

De acuerdo a lo que nos plantea Reveles (2014), algunos aspectos relevantes de la Reforma, son: 1) el INE nombra integrantes de órganos públicos electorales locales, 2)

nulidad de elección por rebase de topes de gasto (si hay diferencia de hasta 5%), 3) reelección en el ámbito local: alcaldes, síndicos y regidores una vez, y diputados cuatro veces, 4) aumento de barrera legal (3% para partidos locales) y, 5) paridad de género en las candidaturas (50% hombres y 50% mujeres). Asimismo, Soto (2014) nos ilustra sobre las nuevas responsabilidades del INE en términos de los procesos electorales federales y locales, además de destacar algunas de las facultades especiales que le fueron asignadas, entre las que están las de asunción (total o parcial), las de atracción y las de delegación. Complementariamente, nos describe algunas de las nuevas responsabilidades de los OPLE.

En este orden de ideas, es posible advertir un eje continuo imaginario que va trazando la ruta evolutiva del IFE hacia el INE y de éste en su interacción permanente con los OPLE, que de manera determinante nos lleva a pensar en una necesidad de estandarización y/o de integración de procesos institucionales, clasificándolos así por el nivel de inclusión de actividades entre los entes mencionados que eventualmente derivarían en una variedad de modelos operativos (MIT, 2008). Por ejemplo, una de las facultades de delegación que ahora se asignan al INE es sobre la normatividad que debe desarrollar en materia de resultados preliminares y conteos rápidos de la elección, de igual manera en los rubros de observación y producción de materiales electorales.

Es así que surge una interrogante, ¿qué tendrían que hacer los órganos administrativos (INE y OPLE) para que preventiva y proactivamente estén preparados ante la eventualidad de que se ejerza alguna de las facultades de asunción y/o de delegación, principalmente? Es ante este tipo de situaciones o escenarios hipotéticos en los que el andamiaje institucional podría dar de sí, esto es, que se llevara al límite de sus capacidades y esto llevara al caso extremo de incumplir con los mandatos constitucionales y legales de organizar las elecciones en el país. Es en este tipo de casos en donde el enfoque a procesos puede contribuir a dar alternativas de solución en los componentes normativo y operativo.

## **2. Necesidad de cambio y la continuidad en la implementación del Sistema Nacional Electoral.**

2.1. ¿Efectos de política pública?: Arquitectura institucional como metáfora analítica.

De acuerdo a lo que nos exponen Moulton and Sandfort (2015) el “cambio es la constante” en la administración pública, por lo que la formulación de políticas y la implementación de programas requiere el cambio de sistemas y organizaciones. Asimismo, el administrador público tiene que tratar de minimizar la brecha entre formulación e implementación de políticas, ya que en general, la entrega de servicios públicos a los poseedores de derechos o beneficiarios de estos carece de una visión integral que garantice el cumplimiento de las atribuciones institucionales, y, en consecuencia, se genera una insatisfacción y descontento en la sociedad.

Para nuestro tema de estudio, el proceso de creación y operación del INE sería el componente de la política pública (i.e. Reforma Político-Electoral 2014) para el cual se quiere identificar los efectos que se pudieran presentar en el ecosistema electoral mexicano. También, es imprescindible acotar los componentes, campos de acción o funciones en los que se estaría deliberando sobre los efectos de la inclusión del INE como órgano con atribuciones adicionales a las que tenía el IFE. Es en este caso que se vuelve necesario encontrar algún marco de referencia que nos permita llevar a cabo el análisis. Una forma de atender esta necesidad es por medio del uso de una metáfora como herramienta analítica, es decir, en un arreglo conceptual que mediante un modelo lógico pueda darnos varias perspectivas de la realidad institucional (Clarke & Primo, 2012).

La Figura 1 (ver Anexo) pretende describir en lo general la lógica de la relación de interés y el involucramiento de la Arquitectura Institucional como herramienta analítica para identificar los posibles efectos que derivan de dicha relación. Es así que, si partimos de la idea que la “creación y operación del INE” como acción del Estado estuvo conformada por la combinación de uno o más procesos políticos y la conjunción de uno o más procesos jurídicos, podría afirmarse en una primera instancia que los efectos potenciales de estas acciones los podríamos ubicar en los componentes de servicios/productos, procesos, información, tecnología y recursos organizacionales que se sugiere como capas de la Arquitectura Institucional.

Aquí hago una pausa para reafirmar la idea de que esta metáfora pudiera alinearse a lo que nos plantea Nohlen (2016) con relación a que “con respecto a la arquitectura institucional, en un principio, parece claro lo que se entiende por este concepto en el

ámbito electoral: órganos electorales, normas, convenciones y formas de interacción que regulan el proceso electoral...”, sin embargo, se destaca que el enfoque en el presente ensayo es más hacia la instrumentación de las normas en un ámbito operativo que a su vez contribuyan en las interacciones de los entes del ecosistema electoral.

Por ejemplo, Nohlen (2016) nos refiere que la Arquitectura Institucional nos define si el órgano electoral (particularmente el administrativo) asume un modelo de autonomía o independencia de la estructura de poder estatal, o en su caso, si constituye un modelo centralizado o descentralizado como eje del sistema electoral. Lo que añado como parte de mi argumentación es que independientemente de las definiciones de “alto nivel” que se tuvieran del diseño institucional, sugiero que el concepto de Arquitectura Institucional y sus seis (6) componentes puedan ser utilizados para modelar las operaciones de los órganos electorales y así examinar los efectos por dimensión organizacional.

En párrafos previos se ha advertido sobre la necesidad del cambio en la administración pública, y a su vez, de la demanda social y política de procurar la transformación institucional permanentemente, situación que continuamente se le expresa al INE y su órgano máximo de dirección, lo cual me hace recordar la amalgama de teorías y modelos que a través del tiempo han pretendido explicar el funcionamiento en el servicio público (p.e. burocracia, nueva administración pública, gobernanza, y más recientemente, el nuevo servicio público).

Por ejemplo, ante el incremento de la demanda para que el INE (desde que era el IFE, de hecho) optimice sus recursos, sea cada vez más transparente, y minimice su estructura ocupacional, entre otros aspectos no menos críticos, se han emprendido medidas que han estado asociadas a los diversos modelos que aproximan la realidad de su administración y operación, es decir, se han realizado esfuerzos de mejora de procesos y ordenamiento de competencias (*burocracia*), se ha querido operar con base en técnicas de mejora que se originaron en empresas privadas (*nueva gestión pública*) como la tercerización de servicios, el uso de presupuesto basado en resultados y se han concebido acciones propias del *nuevo servicio público*, como lo es la construcción de ciudadanía. Como tal, estas definiciones institucionales no son perjudiciales, sino que lo que afecta a las organizaciones públicas que operan así, es el hecho de que no se

establece un orden que permita un avance progresivo, visible y medible en el tiempo. Es aquí donde la articulación por medio de la Arquitectura Institucional podrías ser relevante.

## 2.2. Diversidad de efectos por la creación del INE.

Como se puede apreciar, la relación de interés (i.e. Creación del INE y el Sistema Político Electoral Mexicano) deriva en múltiples combinaciones que pueden ser analizadas, por lo que se vuelve necesario acotar el estudio para llegar a situaciones concretas y que se viven en la práctica institucional cotidiana. Por ejemplo, pudiera considerarse que la “creación y operación del INE” estuviera siendo materializada por alguna de las nuevas facultades y a partir de ahí analizar sus efectos potenciales en una o varias de las seis (6) capas de la Arquitectura Institucional del mismo INE como uno de los “entes” del ecosistema electoral mexicano (subconjunto del SPEM), o en su caso, que se analizaran los efectos en los OPLE, como otro “ente” del mismo.

## 2.3. Descripción de un tipo de efectos: el componente de procesos.

Siguiendo la línea narrativa previa, y a manera de ejemplo, la “creación y operación del INE” estaría siendo representada por el ejercicio de la *facultad de asunción parcial* del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de un OPLE determinado porque así pudo haber sido deliberado y decidido en el Consejo General del INE. En este caso, el “sistema político electoral mexicano” estaría siendo representado por el OPLE (ente del ecosistema electoral) y el PREP podría ser desagregado en los seis (6) componentes de la Arquitectura Institucional de dicho órgano administrativo estatal o nos pudiéramos enfocar a solo uno de estos, de acuerdo a su importancia relativa. La Figura 2 pretende mostrar este ejercicio (ver Anexo).

Continuando con este caso práctico, podría llegarse a un nivel de detalle más preciso, si, por ejemplo, se quisiera saber el efecto que tiene el ejercicio de la facultad referida en el uso y aplicación de recursos financieros tanto por el INE como por el OPLE correspondiente, es decir, si se pudiera tener *Arquitecturas Institucionales* similares (entre el INE y los OPLE en general) para efectos comparativos, el INE podría en un futuro tener más elementos para tomar decisiones más informadas.

Probablemente, el haber adoptado el PREP como ejemplo pudiera no ser muy representativo particularmente para el INE o alguno de los OPLE, especialmente aquellos que han llegado un cierto nivel de madurez en la operación de los mismos, sin embargo, al final del día el problema a resolver es el mismo: ante un ejercicio de una de las nuevas facultades del INE, ¿cómo se pueden anticipar las acciones y riesgos para una mejor toma de decisiones en el Consejo General?, y más aún, ¿cómo puede lograrse esto en un marco de racionalidad y mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos?

### **3. Interacciones, coexistencia e integración en el Sistema Nacional Electoral.**

Tal como lo considero en lo personal, para algún lector pudiera ser pertinente pensar que la lógica de la metáfora de la Arquitectura Institucional tendría aplicaciones complementarias en el contexto de la consolidación del Sistema Nacional Electoral. Exploremos esta posibilidad. Por ejemplo, se ha comentado en la esfera pública por diversos actores políticos que la evolución natural del SNE sería que el INE integrara o *absorbiera* a los OPLE, es decir, que un escenario hipotético sería que en un futuro estos órganos no tendrían razón de ser<sup>3</sup>. Ante la posibilidad de que se materializara ese escenario, el hecho que con cierta anticipación pudieran constituirse debidamente las *Arquitecturas Institucionales* en el INE y los OPLE, desde mi punto de vista contribuiría a que en caso de que la decisión política tendiera a la conformación de un modelo unificado de procesos institucionales, el Sistema Nacional Electoral podría contar ya con un camino recorrido en este tema.

#### **3.1. La planeación institucional como eje rector del cambio.**

Un primer paso que considero que invariablemente tendría que impulsar el INE con los OPLE, en la lógica de impulsar la consolidación del SNE, sería unificar sus procesos de planeación estratégica, táctica y operativa, con el fin de identificar las sinergias institucionales y caminar juntos en la administración del cambio definido por la Reforma Político-Electoral 2014. Por ejemplo, es ampliamente conocido al menos en el ámbito de

---

<sup>3</sup> Esta afirmación es producto de la consolidación de varias declaraciones encontradas en notas periodísticas, y en ningún momento pretende reflejar una postura de mi parte respecto a este tema, ya que considero que el ámbito de deliberación y decisión corresponde en primera instancia al poder legislativo. La intención es representar las posibles ventajas que tendría que se definiera y adoptara una *Arquitectura Institucional* como la sugerida para tener un marco de referencia que permita cumplir diversos propósitos, los cuales van desde una posición conservadora, que sería la armonización institucional, hasta la transformación institucional que pudiera encaminar un cambio de paradigma en varios campos de acción del SNE en lo general, y del INE en lo particular.

influencia del INE, que a partir del año 2008 inició formalmente con una iniciativa que le permitiera institucionalizar las disciplinas de planeación estratégica, administración de proyectos y análisis de procesos. Hasta donde tengo conocimiento, el recorrido ha sido largo y complejo, dado que en sí mismo este esfuerzo ha representado un cambio cultural, por lo que esa experiencia acumulada sería muy valiosa para continuar e impulsar la transformación que se le ha encomendado al INE como actor clave del SNE. Lo que en este contexto pudiera sugerir, es que se replanteara la planeación con base en la adopción formal de una Arquitectura Institucional para tener un marco de referencia unificado.

### 3.2. ¿Por dónde iniciar, continuar y/o consolidar la transformación institucional?

El INE está en marcha, tal como lo ha venido haciendo en años y ciclos electorales anteriores. Es complicado en ocasiones tener tiempo para replantear las acciones estratégicas, sin embargo, es posible llevar a cabo un ejercicio que permita reorientar el rumbo y visión de futuro. Se tienen desafíos inmediatos, de corto y largo plazos. En lo inmediato es necesario continuar con los preparativos de las acciones que le competen al INE para los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo. Simultáneamente, está la inmersión en las actividades preparatorias del PEF 2020-2021 y PEL concurrentes, lo cual en sí mismo representa un reto de gran escala.

En mi opinión, considero que el andamiaje institucional, tanto en materia normativa, como organizacional y operativa, ha logrado cierta estabilidad para atender las necesidades derivadas de los retos de este y el próximo año, sin embargo, en el marco de las atribuciones y responsabilidades del Consejo General del INE sería necesario definir un esfuerzo paralelo a los procesos en curso para dar continuidad a las tareas que permitan la consolidación del SNE con una lógica de transformación que permita una mayor eficacia, eficiencia y transparencia institucionales, lo cual tenga como finalidad, que la sociedad confíe más en el INE y en los OPLE.

## 4. Conclusiones.

Como se estableció al inicio de este documento, reflexionar y escribir sobre democracia es un proceso complejo, por las múltiples dimensiones, aristas y perspectivas mediante las cuales puede analizarse el tema. Asimismo, disertar sobre democracia electoral

implica tener en mente una serie de aspectos y variables en diversas dimensiones en las que ocurren las decisiones y prácticas electorales, ya sea en lo jurídico-normativo, en lo político-institucional, en lo técnico-operativo o en lo administrativo-económico. Esto en sí mismo ya le adhiere cierta complejidad al análisis, por lo que pienso que es imprescindible procurar el *desacoplamiento* de los diversos componentes que conforman el SPEM con la finalidad de enfocar las reflexiones y los análisis, tal como se llevan a cabo los diagnósticos y prescripciones en un ámbito clínico o médico, ya que aún cuando sabemos que esta separación de componentes nos da una vista parcial de las cosas dado que todos los elementos orgánicos están conectados, también podemos asumir que este tipo de ejercicios nos permiten avanzar de manera realista y práctica en las decisiones y acciones que se dirimen entre las rupturas y continuidades institucionales.

Nuestra democracia electoral, tal como sucede en otras latitudes a nivel internacional, es un proceso inacabado, es decir, que está en cambio y evolución permanente, por lo que se sugiere a lo largo de este documento que se intenten y ensayen arreglos institucionales que sirvan de plataforma para que esos cambios, que en un extremo pudieran ser rupturas o cambio de paradigmas, que naturalmente se han presentado, se siguen dando, y que seguramente continuarán, se lleven a cabo de manera ordenada y sistemática, de tal suerte que exista una *disposición legal e institucional constante para el cambio*, sin que esto afecte lo que se ha hecho bien y que ha derivado en resultados aceptables por los actores políticos y la sociedad en general.

En primer lugar, consideraría que para poder realizar un análisis objetivo de los efectos que ha tenido, que actualmente se presentan y que eventualmente pudieran manifestarse, entre los aspectos que derivan de la creación del INE y el SPEM, es necesario definir un marco de referencia que contribuya y privilegie una visión holística e integral. En este ensayo se sugiere un mecanismo para tal fin.

Como segunda conclusión, señalaría que los efectos que ha tenido la incorporación del INE al ecosistema electoral en México, aun cuando se pueda considerar como una primera generación y que aquel adquirió en gran medida la inercia y dinámica institucionales del IFE, pueden ubicarse en múltiples dimensiones (técnico-operativa, jurídico-normativa, político-social e institucional-administrativa) y con tamaños de efectos

diversos. Este ensayo tuvo un enfoque cualitativo que privilegió una narrativa reflexiva y descriptiva, sin embargo, podría pensar que la metáfora de la Arquitectura Institucional pudiera ser de utilidad para el análisis cuantitativo de una variedad de efectos potenciales en la relación de interés.

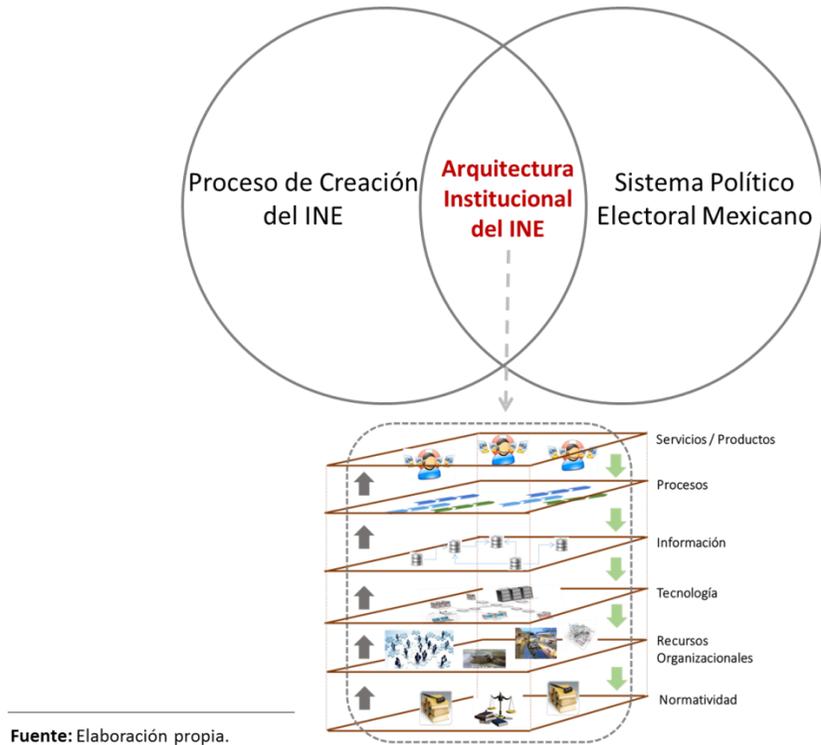
Finalmente, destacaría que la misión institucional del INE como órgano administrativo que guía en gran medida al SNE ha venido cumpliéndose con eficacia y seguramente con grandes esfuerzos de su personal, especialmente en las delegaciones y subdelegaciones a nivel nacional, además de quienes laboran en las oficinas centrales, razón por la cual completaría esta narrativa con el hecho de que el INE cuenta con los elementos necesarios y suficientes, particularmente en materia de capital humano con gran vocación por el servicio público, para lograr la transformación que de él espera la sociedad mexicana. Desde mi punto de vista, por la experiencia interna vivida en el IFE y lo que he observado desde el exterior de la institución en años recientes, lo que haría falta es que se reconfiguren los perfiles profesionales en el máximo órgano de decisión del INE, con el fin de que las deliberaciones y toma de decisiones a ese nivel adquieran un matiz interdisciplinario que favorezca un enfoque a política pública con un mayor sentido social y humanista, que a su vez armonice con las prácticas procedimentales vigentes y que puedan surgir a propósito de la necesidad de la transformación institucional, lo cual permita la adopción de decisiones y ejecución de acciones de manera más asertiva y efectiva.

### **Referencias.**

- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, D.F.: Ediciones Cal y Arena.
- Cabrera, D., & Cabrera, L. (2015). *Systems Thinking. Made Simple. New Hope for Solving Wicked Problems*. United States of America: Erin Powers.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cámara de Diputados (2014).
- Casar, M. A. (2007). *La reforma política del estado*. México, D.F.: Nostra Ediciones.
- Clarke, K. A., & Primo, D. M. (2012). *A Model Discipline. Political Science and the Logic of Representations*. United States of America: Oxford University Press, Inc.
- MIT, S. M. (2008). IT for New Business Value. In M. I. o. Technology (Ed.). Boston, Massachusetts MIT.

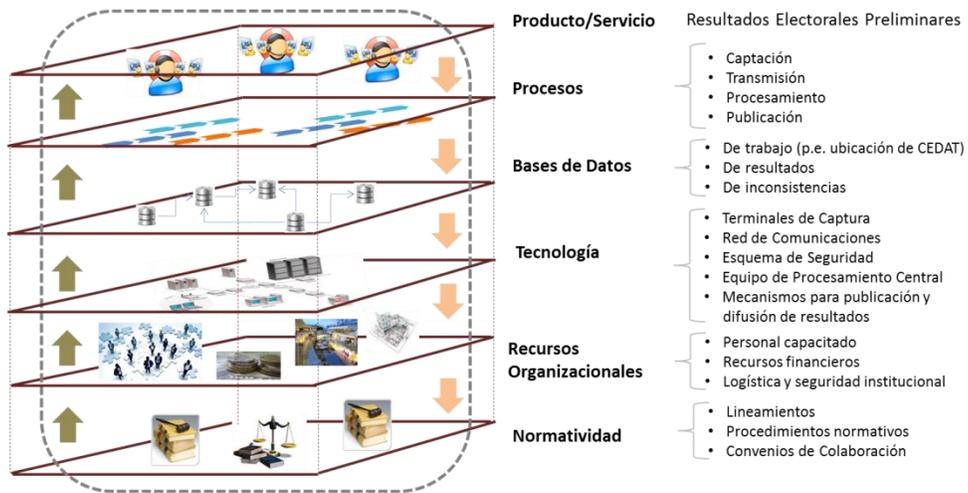
- Moulton, S., & Sandfort, J. (2015). *Effective Implementation in Practice. Integrating Public Policy and Management*. United States of America: John Wiley & Sons, Inc.
- Nohlen, D. (2016). Arquitectura Institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, 28(1), 26.
- Patiño, J. (2006). *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. México, D.F.: UNAM.
- Ramírez, J. M. (2004). *Acercamiento a una geopolítica electoral para México. El esquema del poder y la democracia para el siglo XXI*: Editorial Diana.
- Reveles, F. (2014). Sistema electoral mexicano: evolución, situación actual y perspectivas. *RC ET RATIO, Centro de Estudios Políticos de la UNAM*, V(9), 18.
- Soto, L. C. (2014). Sisteman nacional electoral. El gran reto. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(6), 18.
- SRE. (2014). La política de derechos humanos en México. Reforma Política Electoral. In S. d. R. Exteriores (Ed.). México, D.F.: SRE.
- Torres-Ruiz, R. (2014). México y su nueva reforma político electoral. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*(14), 41.
- Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*: Plaza Janés.

Anexo.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Modelo lógico para analizar la relación de interés.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Efectos potenciales en la relación de interés.