**La Función Estatal en el México Cotemporáneo (1989-2020). Una breve recorrido de sus saldos a través de las reformas electorales y sus desafíos actuales**

**Francisco Bedolla Cancino**

Febrero de 2020

Tabla de contenido

[Las Reformas de la Transición (1990-2000) 1](#_Toc33767218)

[La reforma electoral de 1994 1](#_Toc33767219)

[La reforma electoral de 1993 2](#_Toc33767220)

[La reforma electoral de 1994 2](#_Toc33767221)

[La reforma electoral de 1996 3](#_Toc33767222)

[Balance 4](#_Toc33767223)

[La Reforma Electoral de 2007 5](#_Toc33767224)

[Ampliación de las facultades de la autoridad electorales 6](#_Toc33767225)

[Nuevo modelo de fiscalización política 7](#_Toc33767226)

[Nuevo modelo de comunicación política 7](#_Toc33767227)

[Nuevo modelo de arbitraje comicial 9](#_Toc33767228)

[Balance 9](#_Toc33767229)

[La Reforma de 2014 11](#_Toc33767230)

[Una Mirada de Conjunto a los Retos Actuales 16](#_Toc33767231)

[Autonomía funcional 16](#_Toc33767232)

[(Des)Confianza Institucional 17](#_Toc33767233)

[Reingeniería Organizacional 18](#_Toc33767234)

[Referencias 20](#_Toc33767235)

## Las Reformas de la Transición (1990-2000)

### La reforma electoral de 1994

La reforma electoral de 1989-1990 marca un hito en nuestra historia político-electoral contemporánea, al menos por tres razones:

Primera, en razón de que emergió del entorno de un régimen político autocrático[[1]](#footnote-1) —un presidencialismo de corte autoritario, para decirlo más específicamente—, con un déficit de legitimidad severo a causa de los viciados comicios presidenciales de 1988, pero impulsado desde la institución presidencial misma y con una inédita disposición de involucrar a los partidos opositores en la redefinición de las reglas de reparto del poder político.

Segunda, porque, confirió a la función electoral y al organismo responsable el estatuto de asuntos propios del Estado mexicano —léase: no del gobierno ni específicamente de la Secretaria de Gobernación—; instruyó la creación de un nuevo organismo electotal, el Instituto Federal Electoral —IFE—, invistiéndola como autoridad máxima y dotándole de facultades para hacerse cargo de manera integral de las actividades sustanciales[[2]](#footnote-2); y determinó que el servicio electoral fuese prestado por un cuerpo permanente de funcionarios profesionales.

Y tercera, toda vez que proveyó las bases estructurales de la autoridad organizativa en torno a las cuales han girado las reformas subsecuentes. Dichas bases, desde una perspectiva funcional, preven la existencia de órganos órganos de dirección —consejos—, órganos técnico-ejecutivos —juntas ejecutivas—, y órganos de vigilancia —consejos de vigilancia del Padrón Electoral—; desde una perspectiva jerárquica, establecen una cadena estratificada de mando vertical, que contempla órganos centrales —un Consejo General, una Junta General Ejecutiva y un Comité Nacional de Vigilancia del Padrón Electoral—; organos locales —32 consejos, 32 juntas y 32 comités—; y órganos distritales —300 consejos, 300 juntas y 300 comités—; y temporalmente, distinguen entre órganos permanentes —las 333 juntas y los 333 comités— y órganos temporales —los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales.

Mención aparte merecen las disposiciones relativas a la integración del Consejo General; a saber, una fórmula mixta en la que, salvo el Director General y el Secretario General, legalmente definidos como órganos ejecutivos centrales, el resto de sus integrantes concurrían con derecho de voz y de voto: un Presidente del Consejo General, con voto de calidad, el Secretario de Gobernación; seis consejeros magistrados; dos consejeros del Poder Legislativo (un diputado nombrado por la fracción mayoritaria y un diputado nombrado por la primera minoría); y representantes de los partidos políticos en número variables, dada una fórmula de representación ponderada en intervalos de 10 puntos porcentuales, según la cual los partidos tenían derecho a un representante si su cuota de votación se situaba entre el 1.5 y el 10%, dos representantes, entre el 11 y el 20%, y así hasta un máximo de cuatro representantes.

### La reforma electoral de 1993

Más que producto de la urgencia de resolver yerros o irregularidades vividas, la reforma de 1993 entrañó un esfuerzo orientado a enfatizar tres aspectos diferentes a los históricamente relacionados con las prácticas fraudulentes: en cuanto al régimen de partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral, se planteó la reducción de las asimetrías en el acceso a los medios electrónicas y en los montos del financiamiento público y privado; en lo relativo a las instituciones electorales, invistió al Tribunal Electoral Federal como máximo órgano jurisdiccional y, previa facultación al árbitro electoral para otorgar las declaraciones de validez y expedir las constancias de mayoría, eliminó la fórmula de autocalificación; y, finalmente, en cuanto al desarrollo democrático, introdujo la prohibición explícita de actos que vulneren la libertad de elección, es decir, que presionen o coaccionen a los electores y compañó dicha medida con el establecimiento de la figura y los derechos del observador electoral.

### La reforma electoral de 1994

De entre los cambios introducidos por la reforma de 1994 dignos de consideración resaltan los relativos a la composición y atribuciones de los miembros del Consejo General. De entrada, introdujo la sustitución de la figura del Consejero Magistrado, obligadamente un abogado, por la del Consejero Ciudadano, ya no un jurista sino un notable con capacidades de abogar por las mejores causas cívico-sociales e investido con mayor poder de incidencia en las decisiones colegiadas, habida cuenta de la medida complementaria de sustituir la fórmula de representación ponderada por la fórmula de representación paritaria —sólo un representante por cada uno de los partidos políticos con registro—, que redujo del número de las representaciones partidarias en el Consejo[[3]](#footnote-3), y la expropiación de su derecho de voto.

El espíritu del Legislador revela el claro entender de que para responder al reclamo emergente de imparcialidad era impresindible reducir la presencia y el poder de los partidos políticos en las tareas directivas e incrementar las capacidades de mando y supervisión del Consejo General sobre los órganos ejecutivos. A partir de ello, sin lugar a dudas, arranca una nueva era para el Consejo General, dejó de ser un órgano de notables de relevancia más bien decorativa y se enfiló a convertirse en una instancia decisivo en la construcción y deshago de la agenda electoral.

### La reforma electoral de 1996

La Reforma de 1996[[4]](#footnote-4), en cierto modo, apuntó en la misma dirección de empoderar la figura del consejero ciudadano, ahora con mayor intensidad que su antecesora, por diversas vías: una, elevar de seis a nueve consejeros: ocho consejeros electorales y un consejero presidente, todos designados por la Cámara de Diputados bajo la regla de mayoría calificada; dos, la sustitución de la figura del Presidente del Consejo General por la del consejero presidente, una especie de *primus inter pares* y no más la representación del titular del Ejecutivo Federal en turno; tres, la supresión del derecho de voto de los consejeros del Poder Legislativo; cuatro la exclusividad del derecho de voto de los consejeros electorales; y cinco, la introducción de la figura de las comisiones del Consejo General.

Discusión aparte sobre la pertinencia del calificativo de “ciudadanización” empleado en la publicitación de esta reforma, no hay lugar a la duda en cuanto a sus impactos redistributivos del poder en el seno de la autoridad electoral, no sólo por la nueva asimetría de la relación consejeros electorales/partidos políticos favorable a los primeros, sino por la señalada introducción de las comisiones del Consejo General, orientada a cerrar las hondas asimetrías entre el elevado nivel de complejidad de las estructuras ejecutivas respecto de la simplicidad de las estructuras directivas, que era un impedimento estructural para el monitoreo y la supervisión de las tareas de implementación de las instrucciones directivas a cargo de los órganos ejecutivos.

### Balance

Desde la perspectiva de la inminente ruptura del orden político vivida tras la fallida organización de los comicios presidenciales de 1988, hay poco lugar a la duda sobre la pertinencia de la estrategia de reformismo electoral que le precedió. La realización de cuatro reformas electorales en menos de 10 años, acompañada de procesos de implementación exitosos en las elecciones federales de 1991, 1994, 1997 y 2000, no tiene comparativo en la historia política mundial contemporánea.

En la línea de tiempo comprendida entre la *caída-callada* *del sistema* en 1988 — las dos conjugaciones verbales tienen sentido—, que preservó la regla dorada de que el presidente saliente elige a su sucesor, y la alternancia presidencial en el año 2000, decidida por la voluntad ciudadana expresada a través de las urnas, median la secuencia de los impactos de democratización del régimen político directamente imputable a las reformas electorales.

Entre los extremos del fraude y la desconfianza generalizados a inicios de la década de los 90 y el reconocimiento de la derrota por partido en el gobierno y la confianza institucional en el tope histórico media un diseño institucional inopinadamente efectivo, aunque oneroso, para combatir el fraude sistémico[[5]](#footnote-5) y deconstruir la desconfianza institucional.

Una de las variables críticas en dichos acontecimientos fue, sino el consenso, sí por lo menos un amplio respaldo partidista al árbitro electoral, los resultados y sus decisiones. Un análisis contrafáctico a botepronto avala la conclusión de que, en las condiciones de la época, o se involucraba a los intereses partidistas, o se apostaba al fracaso. Es muy importante no perder esto de vista para reconocer la virtud en el obrar del Legislativo a la hora de apostar por un modelo de arbitraje anclado en la unión simbiótica entre el árbitro, investido como autoridad estatal, y los arbitrados, los partidos políticos.

Entiéndase el punto: no es que el árbitro electoral se haya partidizado en el camino, sino que la partidización está en su ADN.[[6]](#footnote-6) El afortunado desenlace del proceso de transición, más que abonar en el terreno de quienes observan en el reformismo electoral una tendencia a la ciudadanización, lo hace a favor de un modelo partidizado que demostró ser virtuoso en ese contexto específico, dada la alta dosis consensual en la liberalización del régimen político tejida entre la presidencia, su partido y los partidos de oposición.

En dicho contexto, resulta más interesante la discusión analítica sobre las posibilidades histórico-sistémicas de un árbitro electoral con capacidad de autonomía funcional dentro de un modelo de gestión que involucra a los partidos políticos, por definición más interesados en el resultado que en la calidad del juego.

## La Reforma Electoral de 2007

Frente al patrón histórico de acompañar los desafíos electorales con reformas previas, los comicios de 2000, 2003 y 2006 se yerguen como un punto de quiebre. *Grosso modo*, dichos comicios se organizaron con el mismo esquema legal e institucional utilizado en las elecciones federales de 1997, pese a que ya desde entonces había síntomas claros de que la competitividad en ascenso y la experiencia de los gobiernos divididos[[7]](#footnote-7) en el ámbito local prohijaban un marco de incentivos perversos entre los competidores, que no necesariamente entrañaban actos violatorios a la ley pero sí la búsqueda de ventajas de dudosa eticidad al amparo de los vacíos legales y regulatorios producidos.

El desplazamiento de las zonas de incertidumbre de la organización comicial, de este modo, comenzó a dar un viraje de los temas clásicos del padrón y la credencial hacia los más sofisticados de las precampañas, el financiamiento privado de los partidos, los esquemas de fiscalización y del acceso a los medios electrónicos. Todo ellos, valga la insistencia, aspectos sintomáticos de la obsolescencia del marco regulatorio y la carencia de facultades del árbitro para prevenirlos y sancionarlos.

En el marco descrito se desarrollaron los comicios presidenciales de 2006, cuyos defectos se acentuaron al trasluz de la cerradísima distancia, menor al punto porcentual, entre el candidato ganador y su competidor más cercano. De este modo, poco lugar hay a la sorpresa de que, aún si a destiempo, se reactivara el patrón de una nueva reforma electoral y que esta se hubiera enderezado a bordar sobre los problemas de los vacíos y la incertidumbre institucional.

Vista a la luz de sus rasgos distintivos, la reforma electoral de 2007 implicó una modificación sustantiva de las bases del ejercicio de la función estatal de la organización comicial, en al menos cuatro aspectos: ampliación de las facultades de las instituciones electorales, un nuevo modelo de fiscalización; un nuevo modelo de comunicación político-electoral, y nuevo modelo de arbitraje. Se impone describirlos brevemente y por separado.

### Ampliación de las facultades de la autoridad electorales

Las facultades del árbitro electoral se ampliaron, principalmente al constituirse como autoridad única para administrar los tiempos oficiales para sí mismo, para los partidos políticos y para otros organismos electorales; fijar la posibilidad de que, previo convenio con las autoridades competentes, organice procesos electorales, que abría el camino a la conversión del árbitro en autoridad nacional; introducirse el mecanismo de renovación escalonada de los miembros del Consejo General, que eleva la probabilidad de maximizar las ventajas de la movilidad en la integración y de la acumulación de experiencias, y de minimizar sus desventajas; disponer la creación de la Contraloría General, órgano con autonomía técnica y de gestión, para la supervisión del ejercicio del presupuesto y el régimen de responsabilidades de los consejeros y demás funcionarios del Instituto; disponer la creación de un órgano técnico, con autonomía de gestión, para la fiscalización de los recursos de los partidos; y al introducir el mandato de que el la autoridad tutele el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública de los partidos políticos.

### Nuevo modelo de fiscalización política

La supresión de los secretos bancario, fiduciario y fiscal constituye la piedra angular en la provisión por parte de la autoridad de las condiciones que delinean la competencia político-electoral, porque sentó las posibilidades constitucionales, legales y regulatorias para el diseño y la implementación de un vasto y complejo esquema de fiscalización de los ingresos y los gastos de los partidos así como de las agrupaciones políticas nacionales, en sus modalidades típicas y frente a los riesgos conocidos de la penetración de dinero ilegal a las campañas, los partidos políticos y los candidatos.

Ciertamente, la fiscalización de los recursos de los actores de la competencia es una tarea que la institución ha realizado desde siempre. Lo novedoso es la amplitud y la intensidad de las facultades con la que la autoridad puede proceder para “blindar” la competencia electoral de la intrusión del dinero “ilegal” en las actividades de los competidores, pero también las facultades de la autoridad electoral para sancionar las posibles conductas infractoras.

La constitucionalización de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos a la ciudadanía, cuya tutela es obligación del Instituto, tiene un efecto coadyuvante en la previsión de las prácticas de intrusión del dinero ilegal o de usos ilegales o de usos carentes de sustento ético del financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Así, tanto por la amplitud como por la intensidad de los recursos con los que la reforma electoral dotó al Instituto para proveer condiciones de competencia ajustadas al ideal de equidad, bien puede aseverarse que se encuentra en curso un nuevo modelo de competencia política, cuya implementación constituye uno de los desafíos cruciales para la autoridad electoral.

### Nuevo modelo de comunicación política

La supresión del mercado de compra-venta de tiempo mediático con fines de influir en las preferencias político-electorales, la disposición constitucional de restringir la propaganda política a los tiempos oficiales y la elevación del IFE a autoridad única para la administración de los tiempos oficiales constituyen las piedras angulares de lo que bien puede denominarse como un nuevo modelo de comunicación política. Se trató, más que de un giro en el curso normal de los acontecimientos, de un acto de refundación del espacio mediático para fines de propaganda político electoral, por varias razones:

Primera, porque mediante la prohibición de la compra de tiempo mediático para la promoción política a los particulares, los partidos políticos y los funcionarios públicos[[8]](#footnote-8) y la prohibición de la emisión propaganda política o electoral que denigre a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, se construyeron condiciones inéditas orientadas hacia una mayor equidad en el acceso y uso de los tiempos oficiales para efectos de incidir en las preferencias político-electorales.

Segunda, porque se modifican tanto los actores que inciden en el espacio de la comunicación político-electoral como sus posibilidades de acción; a saber: el árbitro adquiere el estatuto de administrador estatal único, administrador-proveedor federal del pautado, suministrador de los *spots*, verificador del cumplimiento de las pautas, monitor de los *spots*; los canales de televisión y las estaciones de radio se constituyen en sujetos obligados de los mandatos constitucionales y legales aplicables y del cumplimiento de las pautas; y los partidos políticos, los organismos electorales locales y federales y el propio Instituto se convierten en usuarios de los tiempos oficiales.

Tercera, porque la acción comunicativa político-electoral de los funcionarios públicos y las agencias de gobierno, principalmente, se convierten en objeto de la observación permanente por parte de las autoridades electorales.

Cuarta, porque la restricción constitucional de hacer propaganda que denigre a las personas y a las instituciones elevaba las probabilidades de que la comunicación político-electoral se preserve en cauces de civilidad y resulte constructiva.

Y quinta, porque, derivado de su condición de administrador único, se dotó al Instituto de facultades para sancionar las conductas infractoras al nuevo modelo de comunicación político-electoral.

Lo echa luz sobre la complejidad que implica la implementación del nuevo modelo; de tal suerte que ello puede ser considerado como uno de los desafíos cruciales.

### Nuevo modelo de arbitraje comicial

La introducción de facultades para intervenir en los temas de fiscalización y acceso a los tiempos oficiales, que se añaden a las facultades típicamente sustantivas de la organización comicial, ampliaron y complejizaron el papel de arbitraje político del Instituto, al agregarle facultades sancionatorias, que le colocaron materialmente en el papel de juez.

El desafío ser, a la vez, árbitro político y árbitro sancionador para efectos de gestionar el modelo de comunicación y de competencia política introdujo, como sabemos, trajo consigo las enormes dificultades propias de los cambios de alto impacto: la oposición de los actores afectados y/o los sujetos obligados por las regulaciones, por un lado; y todo un cúmulo de resistencias al cambio por parte de los implementadores, habida cuenta de que su condición inédita generó fuertes necesidades de capacitación.

Adicionalmente, no podía perderse de vista el hecho de que los usuarios básicos e inmediatos tanto de las tareas de arbitraje político como de las tareas de arbitraje jurídico son los propios partidos políticos, que imponía el desafío de resolver la tensión entre comportarse como aliado y como juez. Quede claro el punto: el cumplimiento de las tareas de arbitraje político, cuya lógica es consensual, implica tratar a los partidos como interlocutores, dado un esquema abierto de deliberación y de negociación; mientras que la realización de las tareas de arbitraje jurídico, cuya lógica es juez-infractor, supone la aplicación de la norma, con independencia de la opinión del sancionado.

### Balance

Vista en términos de sus alcances transformadores y las dificultades inherentes en su implementación, sin duda, la reforma de 2007 luce, a la vez, como la más promisoria e inopinada de la historia electoral. En lo relativo a la gestión de sus atribuciones en materia de comunicación y fiscalización, principalmente, supuso la emergencia de arenas de poder[[9]](#footnote-9) que involucraban grupos de interés muy poderosos —las empresas mediáticas, principal aunque no exclusivamente —, dotados de vastos recursos para incidir y con esperables incentivos para oponerse a las decisiones de la autoridad electoral.

Las reglas del saber politológico y la política pública advierten sobre algunas de las condiciones críticas indispensables para superar los desafíos en la implementación del cambio intenso: poder suficiente para vencer las resistencias de los grupos de interés afectados; legitimidad e influencia suficientes para concitar el respaldo público; y virtudes y recursos para obtener el consenso de los implementadores en cuanto a los objetivos y valores que animan el cambio en cuestión y la viabilidad técnica de los instrumentos disponibles.

Es el caso de que a estas alturas de la historia la autoridad electoral pasaba por una de las peores situaciones en cuanto a reputación social, a causa de los señalamientos sobre su gestión inefectiva de los comicios presidenciales del 2006. Más allá de los puntos de coincidencia que pueden tenerse con la orientación y cambios concretos de la reforma de 2007, que no son pocos, resulta claro que el momento era inadecuado.

Más allá de la buena voluntad del presidente en turno, urgido de recomponer la autoridad que le había ungido, el accidentado proceso de relevo de 2004 tenía al Consejo General en una posición de debilidad extrema, agravada por el no menos accidentado proceso electoral de 2006, que había logrado soportar con cargo al capital de confianza legado por los buenos resultados ofrecidos en las elecciones presidenciales anteriores.

Por paradójico que parezca, poco hay de criticable en los diagnósticos del Legislador de 2007. Era necesario, cierto, tomar acciones para fortalecer al árbitro electoral. Igualmente cierto resultó que la ampliación de sus facultades generó el efecto contrario. Se imponía, cierto, introducir correctivos a los sesgos plutocráticos en las campañas políticas y a las perversiones de la propaganda negativa. Tan cierto como ello es que la autoridad electoral mostró falta de arrojo y acuso falta de respaldo para corregir y sancionar las irregularidades.

Al final de este camino barruntaba el peor de los escenarios posibles: un árbitro sometido por los grupos de interés a los que debía regular; errático en sus decisiones cruciales relacionadas con el modelo de comunicación, de fiscalización y arbitraje sancionador; vapuleado por la autoridad jurisdiccional; e incapaz de afrontar el descrédito y la desconfianza.

¿La autonomía institucional? He aquí una buena pregunta. Lo cierto es que al calor de las fricciones provocadas por la gestión arbitral dentro de las nuevas zonas de incertidumbre, se tornaron más evidentes las debilidades de los consejeros para meter al orden a los jugadores tramposos y, lo que no es poco decir, sus proclividades a hacerse partícipe de los contubernios complacientes.

## La Reforma de 2014

La última reforma sucedió en condiciones similares a las de su predecesora: comicios presidenciales con altas dosis de cuestionamiento a la organización, el árbitro y los resultados. La distancia de la votación entre el ganador y la segunda fuerza, sin duda, es la causa que impidió conflictos mayores. Aún así, brotaban los indicios de prácticas electorales de dudosa licitud e irregularidad, así como de un comportamiento parcial del Instituto.

Cualquiera haya sido la situación, lo cierto es que un tercio del electorado por lo menos no avalaba la elección, que el propio candidato ganador reconocía falta de calidad en el proceso y que el árbitro electoral, por segunda vez consecutiva, debía emplear su capital reputacional para soportar un desempeño parcial.

Un elemento contexto relevante de la reforma electoral de 2014 es el *Pacto por México*, documento que expresa la vocación estratégica del gobierno de Enrique Peña Nieto y los consensos construidos con las cúpulas de los partidos y las fracciones parlamentarias, mucho más que los sinsabores dejados por la controversial elección presidencial de 2012, que apenas ameritaron medidas para la retirada de la prohibición de la llamada propaganda denigratoria; la introducción de la hipótesis de nulidad, según la cual es causal el hecho de que se materialice un rebase del tope de campaña por una proporción superior al 5%; y lo posibilidad de imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D); pero que deja inalterados y sin respuesta el cúmulo de reclamos sobre las prácticas de reparto por cuotas de los puestos en el Consejo General por parte de los partidos políticos, con lo que ello implica en materia de riesgo a la imparcialidad y falta de confianza.

El asunto no es menor, como bien apunta la ex consejera electoral María Marván.

En lo que toca al método de nombramiento ni siquiera han guardado las formas. Por el contrario. Hacen gala pública de que los nombramientos pertenecen al ámbito de los intereses de los partidos. Presumen el *cuotismo* dando a entender que, en el mejor de los casos, la imparcialidad del organismo depende de que en sus decisiones los intereses de un partido contrarrestan los de otro. De paso dejan a los consejeros en la incómoda posición de aparecer —aunque no lo sean— como los representantes fieles de sus padrinos políticos. La idea propuesta por el PAN de alterar las quintetas o ejercer el poder de veto para forzar la insaculación sobre una lista que está avalada por una comisión de gran prestigio y que prestó sus servicios desinteresadamente para contribuir a la transición del IFE al INE es una vergüenza. (Marván, 2014).

Y secunda el también ex consejero electoral Mauricio Merino

No hacía falta manchar con las siglas de los partidos una integración que se había procesado con éxito y que habría sido satisfactoria de todos modos. Por ganar unos cuantos metros en las negociaciones finales, los dirigentes de los partidos le han dejado al nuevo INE la doble tarea de afrontar sus responsabilidades inéditas con una duda fundada sobre la imparcialidad de sus integrantes y, al mismo tiempo, de lavar con su desempeño individual las huellas de sus simpatías partidarias. Los partidos estuvieron a una brazada de alcanzar el consenso y de respaldar con generosidad a todos y cada uno de los consejeros, pero prefirieron ahogarse en la obstinación de guardar equilibrios mediante fidelidades que, a la postre, tendrán que ser traicionadas —la “obligada ingratitud” le llamó Jacqueline Peschard en estas mismas páginas—, para que el INE honre la democracia y se salve a sí mismo. (Merino, 2014)

Así, más que a atender el problema de la imparcialidad y la confianza en la integración del CG, el propósito explícito al que se enderezó la reforma de 2014 fue la elevación de la calidad organizativa de los comicios locales, de cara al reconocimiento abierto de que los organismos electorales locales padecen las consecuencias de su captura por parte de sus respectivos gobiernos, y de nacionalizar el ejercicio de la función electoral, a fin de dar homogeneidad al disfrute de los derechos políticos de los mexicanos, lo que en términos prácticos implicaba un replanteamiento y solución al problema de la duplicidad de órganos y recursos así como a los elevados costos de la democracia electoral.

En virtud de lo anterior, el aspecto distintivo y emblemático de la reforma electoral de 2014, que es la conversión de la anterior autoridad federal en una de alcance nacional, parecía apuntar en la dirección correcta, como el cambio mismo de nomenclatura y la consecuente desaparición del IFE y sustitución por el Instituto Nacional Electoral (INE), medida directamente acompañada por la decisión modificar la composición del CG y hacer crecer su número hasta 11 consejeros, en lugar de los nueve que anteriormente lo componían, lo que parece una medida sensata ante el crecimiento inminente de las responsabilidades a ejercer.

No obstante, la negativa a desaparecer los institutos electorales locales y la consecuente introducción de la figura de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), prontamente se convirtió en el dato de más sintomático, en la comprensión de la naturaleza y los alcances de la reingeniería de la autoridad comicial. En la opinión acertada de René Delgado, más que ser una buena noticia, esto ofrece los visos de, haciendo eco a su propio calificativo, un genuino *mazacote*:

[…] apenas se planteó la idea de crear un Instituto Nacional Electoral encargado de organizar los comicios y, en esa medida, de borrar los institutos estatales, los gobernadores echaron abajo la idea […] En la ingenuidad, el panismo siguió adelante con el proyecto, que ya limitado sólo podía dar lugar a un órgano electoral híbrido y con malformaciones. (Delgado, 2013)

En el contexto de la reforma de 2014, el INE conserva su función básica como autoridad organizativa de los comicios federales, a la cual se añaden las facultades para organizar otro tipo de elecciones nacionales; por ejemplo, elecciones internas de los partidos políticos, consultas populares[[10]](#footnote-10) o acciones como garante del derecho de los candidatos independientes a participar en la competencia. A esta lista se agregan otras competencias propias y exclusivas, que son relevantes en la organización de los comicios locales, pero que difícilmente pueden proveerse sólo localmente; a saber: el levantamiento y actualización de las bases de registro ciudadano (padrón electoral y listas nominales) y la credencialización; la fiscalización de los ingresos de los partidos políticos y de los candidatos independientes; la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla; y la elaboración de la geografía electoral.

¿Resultado de ello? En la opinión de Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del IFE,

La creación del Instituto Nacional Electoral es una política populista: no ataca problemas de fondo pero genera expectativas. El problema de la inequidad de los procesos electorales en las entidades se llama dinero, dinero y más dinero. (Ugalde, 2013).

Y en la opinión experta de Jesús Silva-Herzog Márquez, que secunda el decir de José Woldenberg, otro ex consejero presidente del IFE

Los reformistas han eliminado al Instituto Federal Electoral, una institución que durante dos décadas organizó con éxito las complejísimas votaciones mexicanas. Absorberá sus funciones un órgano al que llaman Instituto Nacional Electoral, una especie de IFE decapitado, borroso, sin linderos precisos. Un mal chiste, dice José Woldenberg, que algo sabe de estas cosas. Se crea un órgano nacional y se preservan -más como sombra que como institución dignamente configurada- los órganos locales. Uno tiene el permiso de hacerlo todo si le da la gana; los otros vivirán amenazados todo el tiempo con la intervención del Centro. (Silva-Herzog, 2013)

Mas, de entre todas las nuevas facultades, las de mayor relevancia son, sin lugar a dudas, las de designar y remover a los integrantes del consejo general de los OPLE. En términos prácticos, la supeditación del máximo órgano de dirección de los OPLE al CG del INE materializa el fin de la autonomía de los organismos electorales locales y, luego, la emergencia de nuevas zonas de riesgo e incertidumbre.

Corresponde, por su parte, a los OPLE el ejercicio de las funciones relativas a los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y los candidatos; los actos preparativos de la jornada electoral; la provisión de los documentos y materiales electorales; la educación cívica; y el cómputo de las elecciones de cargos locales, los resultados preliminares y las declaratorias de validez.

Hasta aquí, todo parece ser simple. La apariencia acaba al observar los detalles sobre la coordinación, pues la ley confiere al INE facultades como autoridad supervisora y reglamentadora en materia de procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a) y b). Al mismo tiempo, confiere facultades al CG del INE para asumir directamente el ejercicio de la función electoral que, en principio, corresponde a los OPLE; delegar en los OPLE atribuciones propias de la organización comicial y reasumirlas cuando lo considere pertinente; y atraer cualquier asunto de la competencia de los OPLE, que considere trascendentes o para sentar criterios de interpretación (art. 41, base V, Apartado C).

Al respecto, el investigador del CIDE, José Antonio Crespo, apunta:

Que los consejeros del INE puedan atraer las elecciones locales (por mayoría calificada de ocho de once votos) abre espacios a la discrecionalidad y conflicto. ¿Con qué criterios podrán determinar que la elección ha sido capturada por los gobernadores? Seguramente veremos a los partidos opositores en cada entidad exigiendo que el INE atraiga la elección a partir de cualquier irregularidad detectada, y si los consejeros no lo hacen, serán acusados de haber sido cooptados por el gobernador en cuestión (sea del partido que sea). (Crespo, 2013)

Adicionalmente, remata Luis Carlos Ugalde

La propuesta presenta otros problemas: que se sobrecargue de funciones al nuevo INE y que se estimule un mal desempeño (Principio de Peter); que el INE nombre a los consejeros electorales de los estados sin contar con la información apropiada y ello genere conflicto al interior de la autoridad electoral; y que se dilapide la marca “IFE” —ampliamente conocida— por otra nueva, “INE”, cuyo conocimiento y confianza llevará años —no era necesario cambiar de nombre para hacer la misma reforma. (Ugalde, 2014)

El *quid* al respecto del ejercicio de sus facultades como instancia nacional estriba en dos condiciones básicas: una, la existencia de la regla de mayoría calificada de ocho de los 11 consejeros del CG del INE, que coloca muy arriba el umbral de decisión y, de facto, concede facultad de veto a cualesquier minorías; y la otra, una correlación interna de fuerzas dentro de éste, que minimiza dentro del CG las dificultades para vetar posibles iniciativas de atracción de procesos comiciales o de remoción de consejeros electorales.

Igualmente problemático resulta la falta de congruencia en los criterios empleados para la distribución de facultades entre el INE y los OPLE, como acertadamente ha insistido Jorge Alcocer.

Mientras que el articulo 41 define que al INE le corresponde tanto en elecciones federales como locales, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, el transitorio octavo ordena delegar tales funciones a los "organismos públicos locales", que es la nueva denominación para los institutos y comisiones electorales, estatales y del DF, a los cuales se les despojó de autonomía. ¿Puede una norma transitoria contravenir lo establecido en el cuerpo constitucional?

Que alguien nos explique qué se hará con tales galimatías. (Alcocer, 2014)

## Una Mirada de Conjunto a los Retos Actuales

### Autonomía funcional

Más que un reto o un objetivo difícil de cumplir, la autonomía funcional constituye un desafío, en el sentido preciso de que coloca al INE frente al dilema urgente e insoslayable de autotransformarse o sucumbir.

La integración del Consejo Electoral, por ser facultad suya, traslada a los diputados federales una buena parte de la responsabilidad en el desenlace. Está claro que en su interior fluyen las energías para darle la espalda o impulsar su superación.

La mayor responsabilidad recae en la fuerza política gobernante, que puede ver en la actual coyuntura de renovación parcial la oportunidad para el reequilibrio dentro del Consejo General, habida cuenta de su posición actual de desventaja; o bien, que puede verla como oportunidad para impulsar su conversión en lo que no ha sido pero pudiera ser: un árbitro imparcial, legítimo y creíble a la altura de su misión histórica como órgano del Estado apto para prveerle de representación política legítimamente democrática.

Las fuerzas políticas de oposición están en posibilidad de dar su apoyo, y si es crítico mejor, para dar el salto de calidad, pero también de apoyar intereses regresivos u obstaculizar el proceso de selección. Para ambos polos, la tentación es preservar el arreglo de reparto por cuota, apostando a una negociación distributiva en beneficio propio. De igual modo, su punto de confluencia reside en la renuncia al reparto por cuotas, con el incentivo de que el mejor de los escenarios posibles es un árbitro autónomo y, por lo mismo, fuerte.

La salida a esta dilema corresponde a los diputados federales, pero aquí la solución apenas empieza. Como nuestra propia historia electoral prueba, buenas instituciones sin basamento ético-moral sólido —consejeros electorales que en principio sean personas íntegras— terminan envueltas en la corrosión. Hasta hoy, las cartas credenciales académicas han revelado muy poco valor predictivo en relación al desempeño de los consejeros y, por el contrario, ofrecen evidencia de que los altos grados académicos no son garantía de madurez moral ni de integridad.

Hasta hoy, la profesión del deber de ingratitud, signo moral de quien aspira a ser un dignatario estatal, no se entroniza aún en la escena pública. Salvo alguna que otra honrosa excepción, la historia de los últimos 15 años muestra el desfilar de consejeros electorales de carácter enormemente frágil, cuando no gozoso, frente a las presiones inconfesables de los poderosos, al amparo de la opacidad.

Las dos partes de la historia son ciertas. El entorno del Instituto incuba intereses políticos particulares y en su seno existen funcionarios que creen que la integridad personal y profesional es imposible. Ambas partes (re) producen el círculo vicioso. Las dos partes de la otra historia también son ciertas. El entorno provee medios institucionales para obrar con independencia y en su seno ha habido consejeros renuentes a hacerlos valer.

Cualquiera sea el caso, el tiempo de la autonomía institucional es hoy y éste reclama, más allá de capacidades y experiencia profesional, consejeros moralmente autónomos.

### (Des)Confianza Institucional

Después del año 2000, cerca de ocho de cada diez mexicanos tenía la certeza en la imparcialidad y efectividad del árbitro electoral (alto índice de confianza). Casi dos décadas después, una buena parte, si no es que la mayoría, manifiesta la certeza de que el árbitro está atado a los intereses partidarios y es ineficaz (alto índice de desconfianza). Un agente que *confía* se comporta bajo la certeza de que el otro de la relación se comportara como desea; o bien, un agente que *desconfía* se comporta bajo la certeza de que será traicionado.

Pocas confusiones tan desafortunadas en plano teórico y práctico como pretender que la desconfianza es un vacío de confianza, que puede ser llenado con información. Lo cierto es que un organismo público incapaz de ganarse la confianza se condena a la inoperancia y entre más inoperancia muestra, mayor también la desconfianza que sucita. Por paradójico que resulte, quien requiere de confianza está impedido a solicitarla de manera explícita, so pena de provocar desconfianza.

Por porfuna, la experiencia electoral de los noventa ofrece la prueba de que, mediante una estrategia inteligente, una situación de desconfianza extrema, como del fraude del 1988, puede trocarse en una de alta confianza, como la certeza en la validez democrática de las elecciones del año 2000.

Bajo estas consideraciones, una oportunidad de superación al desafío de la desconfianza institucional estriba en primerísimo lugar en reconocer su relevancia como prioridad estratégica e imperativo de sustentabilidad en el largo plazo y, consecuentemente, en alinear hacia dicho “*target*” todos los recursos institucionalmente disponibles.

En consideración a los apuntes iniciales, la opción idónea es contar con una política transversal a la operación de los órganos directivos y técnico-ejecutivos, en la que cada objetivo y meta de alto impacto en el arbitraje electoral debería (re)plantearse en clave de oportunidad para la deconstrucción de desconfianza/construcción de confianza, con especial énfasis en los temas anclados en las zonas de mayor riesgo e incertidumbre actuales. A juzgar por los indicios existentes, los aspectos más demandantes se sitúan en las tareas de fiscalización, administración de los tiempos oficiales y arbitraje judicial.

Huelga precisar que todo ello, también de modo transversal, supone una política estratégica integral de comunicación —que no de mera información— alineada e inspirada hacia la construcción de confianza, la transparencia y la rendición de cuentas. Un breve repaso a las piezas informativas y el discurso institucional prevaleciente ilustra a la perfección el desinterés de darse a entender. Bien haría al Instituto una narrativa fresca, sencilla y concisa, con alta consideración de las expectativas y el tiempo de los públicos-meta.

Comentario adicional. Un enfoque de esta índole no desestima la necesidad de atender a las complejidas técnicas de la organización comicial, por ejemplo la aplicación de las fórmulas de prorrateo de los gastos en el caso de las elecciones concurrentes, si bien se hace cargo de que es inútil dar pasos en tal dirección sin atender el problema de la desconfianza.

### Reingeniería Organizacional

Las dos propuestas anteriores apuntan hacia un cambio radical indispensable y urgente, que implica hacer del INE lo que hoy no es: un árbitro imparcial, legítimo y confiable. Ello obliga a traer al primer plano el reconocimiento de que, en su forma actual, no es esperable que la organización, con sus prácticas y su cultura presentes, ofrezca rendimientos diferentes a los actuales. La contrucción de la autonomía y confianza reclaman cambios en la organización.

Sin una idea-imagen clara, compartida e inspiradora del futuro por construir —la visión de un nuevo INE—, el cambio organizacional se antoja imposible. El giro hacia una institución autónoma y confiable reclama la reinvención de la cultura y las prácticas organizacionales. Y, en ese plano, nada hay de más valía que persona que hay en cada funcionario y prestador de servicios del Instituto.

Al trasluz de esta imagen, contrasta el modelo de organización desconcentrada en los 30 años de existencia del Instituto. Un modelo extraordinariamente rígido, vertical y disciplinario, diseñado seguir las instrucciones superiores, un modelo que conculca la autonomía porque desconfía de la persona-funcionario-prestador de servicios. El problema, dicho sin rodeos, es que en su forma actual la organización arbitral es inapta para confiar y lidiar con personas autónomas, pero justo eso es lo que necesita proyectar hacia su entorno. Lo más parecido a una visión se encuentra tras bambalinas en la sección de cultura organizacional, más para cumplir con las formas que como instrumento de movilización al cambio.

Avanzar en un nuevo modelo de organización reclama el debido soporte del Poder Legislativo. La arquitectura organizativa actual ancla en disposiciones constitucionales y legales contundentes. Es tiempo de impulsar un cambio cocreativo y se requieren canales de interlocución con los poderes públicos.

La profesionalización es también un tema toral. La partidización del Consejo General, no puede ser de otro modo, tiene efectos extensivos en toda la organización. Desde los altos cargos hasta los pies de rama, el mérito ha sido desplazado por las filias y lealtades personales. Desmontar las prácticas clientelares en su seno no es tarea sencilla, pero sí una condición de posibilidad de un INE más sensible y cercano al público ciudadano.

Finalmente, aunque de igual relevancia, yace entre las prioridades el clima laboral y los derechos humanos.La afortunada expresión anglosajona “*Ethics pays*” es de utilidad para resumir el punto: tanto por elemental congruencia con los derechos humanos de sus funcionarios y personal como por la conveniencia de la productividad, el Instituto, que es la casa de la democracia, está obligado a constituirse como una organización ejemplar en todos los rubros relevantes: equidad de género, inclusión laboral, combate a las violencias, compatibilidad trabajo-familia, ergonomía y accesibilidad, principalmente.

## Referencias

* Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg (1997) La reforma electoral de 1966. Una descripción general. FCE: México.
* Bedolla, F. (2011) “El IFE en la encrucijada democrática” en Apuntes Electorales, Año X, número 45, pp. 83-111. IEEM: México.
* Bobbio, N. M. Bovero (1989) Liberalismo y Democracia, FCE: México.
* Dahl, R. (1993) La poliarquía. Participación y oposición. México: Rei
* Lowi, J. Theodore (2007), Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: <http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior_22may2014_MariaMarvanLaborde.pdf>
* <http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/Terra_25dic2013_JorgeAlcocer.pdf>
* http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\_Electoral2014/descargas/articulos/ElUniversal\_10dic2013\_JoseAntonioCrespo.pdf
* <http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/Terra_09dic2013_JesusSilvaHerzogMarquez.pdf>
* http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\_Electoral2014/descargas/articulos/ElFinanciero\_10dic2013\_LuisCarloUgalde.pdf
* Morlino, L. (1985). Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

1. Apoyo esta aseveración en la *noción mínima* de democracia —Cf. Dahl,1983 y Bobbio, 1986 y 1987—, según la cual, *a fortiori*, un régimen democrático ha de proveer condiciones para la libre competencia política y celebrar periódicamente elecciones libres e imparciales. [↑](#footnote-ref-1)
2. De acuerdo con la Reforma de 1987, el órgano responsable de las tareas registrales no era parte de la Comisión Federal Electoral. [↑](#footnote-ref-2)
3. La Reforma de 1994 sustituyó la formula ponderada de representación partidaria por una fórmula de representación paritaria, que otorgaba a cada partido con registro un representante en el Consejo General. [↑](#footnote-ref-3)
4. Para abundar en este tópico, se recomienda Becerra y Woldenberg, 1997. [↑](#footnote-ref-4)
5. Combatir el fraude, vale precisar, dista mucho de erradicarlo. La discusión relevante es si dichas prácticas alcanzaron o no el nivel necesario como para violentar el sentido de la voluntad popular, y todo apunta a que no fue ese el caso en las elecciones del año 2000. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tal afirmación no niega los impactos de las reformas electorales en la participación de los partidos políticos, con especial énfasis en la reforma de 1996, pero si se coloca en buen resguardo del entender ingenuo del destierro de las lógicas partidistas en el desempeño arbitral. [↑](#footnote-ref-6)
7. La expresión alude a situaciones en las cuales la mayoría en el Poder Ejecutivo es diferente a la mayoría en el Poder Legislativo. Un estudio recomendable al respecto de esta situación se encuentra en Lujambio (1996). [↑](#footnote-ref-7)
8. Suprimir la contratación en radio y televisión implica un ahorro estimado de 3 mil millones de pesos que gastaban los partidos principalmente en radio y televisión durante los procesos electorales. [↑](#footnote-ref-8)
9. Para abundar en el concepto, véase Lowi, 19 [↑](#footnote-ref-9)
10. Estas acciones, en el marco de lo dispuesto en el art. 41, base V, apartado B de la ley vigente, proceden a petición de parte. [↑](#footnote-ref-10)