**Honestidad y profesionalismo en la función administrativa electoral**

*Mtra. Elba Olivia Betancourt Mascorro*[[1]](#footnote-1)

**Introducción**

No hay democracia sin partidos políticos, pero tampoco puede haber competencia democrática entre éstos sin una autoridad electoral honesta y profesional.

 El Instituto Nacional Electoral (INE) tiene el cometido de garantizar la limpieza y transparencia de los comicios. Por ello, la conducta de quienes integren su máximo órgano de decisión debe abonar a la confianza ciudadana en los procesos mediante los cuales se renueva a los titulares del poder público. De lo contrario, se mina la legitimidad de quienes desempeñan las más altas responsabilidades en la vida pública.

El recto proceder de quienes conformen el Consejo General del INE es condición de posibilidad de la consolidación democrática de México. La gobernabilidad y la paz social en el país se juegan mucho en la designación de quienes habrán de formar parte de la máxima instancia decisoria de la autoridad administrativa en materia de elecciones. Porque la designación de consejeras y consejeros electorales no es un acto baladí: incide directamente en el buen desarrollo de los comicios. La calidad democrática de éstos depende de la correcta selección de aquéllos.

Bajo esa premisa a continuación expondré mi visión acerca de cómo el INE debe afrontar algunos de sus cometidos institucionales en la década que inicia. Evitaré reproducir el relato conocido de los hechos que se inscriben en la historia de la llamada transición mexicana[[2]](#footnote-2) a la democracia, también conocida como cambio político[[3]](#footnote-3) o cambio democrático[[4]](#footnote-4) en México, a fin de centrarme en algunos tópicos específicos.

**1. Honestidad y profesionalismo, cimientos de la confianza**

México no puede permitirse una nueva erosión de la confianza en el árbitro comicial como la ocurrida durante el proceso electoral 2005-2006. El andamiaje institucional y la normatividad que con sucesivas adiciones y reformas nos hemos dado como nación en los últimos treinta años, responden al imperativo democrático de que los ciudadanos sepan que su voto cuenta y se cuenta bien, imperativo que no se debe traicionar.

Desde 1990, año en que cristalizaron en reformas constitucionales y legislativas los reclamos derivados de la jornada electoral del 6 de julio de 1988, la crisis de credibilidad más delicada que ha enfrentado la autoridad electoral ocurrió en 2006, no sólo en el diferendo poselectoral, sino desde antes, cuando no supo o no quiso detener una espiral de agresiones mediáticas durante la campaña presidencial que terminaron por enturbiar todo el proceso. Esa historia no debe repetirse. En 2020, los Poderes de la Unión están ante la hora histórica de evitar una nueva regresión a la desconfianza. Se debe proteger al INE, y el INE debe protegerse, de atravesar otra vez por un trance como el que el otrora IFE vivió hace casi tres lustros.

Si bien el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del INE pasa sobre todo por su estructura ejecutiva de alcance nacional, el Consejo General es el que acuerda las directrices que habrán de regir el desarrollo de los comicios. Participa en pleno o a través de comisiones tanto en tareas permanentes e ininterrumpidas, como la depuración del padrón electoral y el desahogo de quejas, como también en otras que adquieren relevancia de cara a los procesos electorales, como la cartografía electoral, la integración de los consejos locales y distritales; el registro de candidatos y al acceso de éstos, vía los partidos, a la radio y la televisión; la capacitación de los ciudadanos que habrán de recibir, cuidar y contar los sufragios a lo largo y ancho del territorio; y los mecanismos de difusión de resultados el día de la votación y en los días subsecuentes, cuando se lleva a cabo el cómputo oficial.

Sin duda la etapa cumbre de los procesos electorales es la jornada de votación, pero ésta, en modo alguno, es la etapa culminante. Los procesos electorales están compuestos por etapas y en todas ellas el INE debe garantizar la certeza y la seguridad jurídicas.

Todos los servidores públicos adscritos al INE, con las consejeras y consejeros electorales por delante, deben poner sus capacidades, experiencias y conocimientos al servicio de la organización de elecciones con visión ciudadana, pero sobre todo deben actuar con pautas éticas que honren su función.

La capacidad instalada con que cuenta el INE ha supuesto un esfuerzo sostenido de tres décadas, no es patrimonio de quienes temporalmente ocupan un cargo de decisión en su seno ni éstos deben dosificar, indebidamente y a discreción, el despliegue de las potencialidades de la institución, poniendo en riesgo la normalidad democrática, la regularidad de la vida constitucional y los derechos humanos de participación política de las y los mexicanos.

**2. Rigor jurídico para una mejor relación institucional con el Tribunal Electoral**

La reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos marca un punto de inflexión para todas las autoridades del orden jurídico, incluido un órgano constitucional autónomo como el INE, pues desde entonces el marco normativo susceptible de ser aplicado en materia electoral abarca disposiciones previstas en el sistema internacional de los derechos humanos, tales como instrumentos internacionales bajo la modalidad de convenciones, cartas y tratados, que amplían la protección de las prerrogativas ciudadanas y, de manera correlativa, las obligaciones del Estado y de las entidades de interés público en consonancia con el carácter democrático y participativo de nuestro régimen constitucional.

La reforma de 2011 a la Carta Magna pretende que las personas no tengan necesariamente que judicializar la defensa de sus derechos, sino que, por el contrario, todas las autoridades, subrayadamente las de naturaleza administrativa, actúen desde una perspectiva garantista al implementar política públicas y resolver los asuntos sometidos a su consideración, lo cual exige no sólo un conocimiento de la normatividad, sino también, de manera complementaria, un dominio de las técnicas de argumentación jurídica que permitan llevar las previsiones generales a resoluciones concretas.

Tanto las medidas cautelares adoptadas por las comisiones como los acuerdos dictados por el Consejo en pleno requieren ser fundados y motivados con altos estándares de calidad argumentativa a efecto de inhibir la recursividad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, facilitar la defensa ante esa instancia jurisdiccional, no poner en riesgo los tiempos de cada etapa del proceso electoral y evitar una secuela de revocaciones que se traducen en gasto de tiempo, recursos y energías de ambas instituciones.

Tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en sus sucesivas integraciones, han dictado un caudal de tesis, considerable en cantidad amén de relevante y trascendente en su riqueza interpretativa. El órgano jurisdiccional especializado en materia de elecciones, a través de las vías procesales de que conoce ha resuelto un sinfín de expedientes que tocan diversos tópicos de la organización electoral y de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Pero también debe subrayarse lo que ha considerado el más alto tribunal del país mediante la resolución de acciones de inconstitucionalidad, en cuyas sentencias ha definido, entre otros aspectos, los alcances de las previsiones relativas a qué debe entenderse por materia electoral; cuál es el margen de intervención que la Constitución Política otorga al legislador ordinario tratándose de leyes electorales y cuál es el ámbito de actuación propio de las autoridades administrativas autónomas del ramo; cómo se conjugan los principios de mayoría y de representación proporcional; en qué forma se compatibiliza el sistema de partidos con las candidaturas independientes y cuáles son los estándares a los que deben sujetarse los actores políticos a fin de acreditar su representatividad sin que ello menoscabe la pluralidad política.

Sin subordinaciones que violarían su autonomía, sin claudicar de su independencia, el INE debe tener presente esa producción jurisprudencial al momento de resolver quejas y denuncias y emitir acuerdos. Nunca es deseable que exista confrontación entre órganos administrativos y jurisdiccionales. Por el contrario, el respeto a las respectivas atribuciones, sin que ello implique renunciar a tener un criterio propio, contribuye a la construcción, siempre inacabada, de una sociedad más democrática.

La defensa de la autonomía no implica desafiar por sistema los dictados tribunalicios, como tampoco ser depositario de la jurisdicción última es garantía de la corrección de las determinaciones. La próxima conformación del Consejo General del INE deberá tener la altura de miras que permita articular, con alto sentido de la institucionalidad, una mejor relación con la Sala Superior. Sus integrantes deberán tener disposición de ánimo, preparación profesional y sobre todo apertura y honestidad intelectual, para armonizar interpretaciones y también para justificar el apartamiento de un criterio u ofrecer uno divergente. Ni la descalificación en automático, por un lado, ni la asunción acrítica y fácil de lo establecido, por otro, pueden ser líneas de acción consonantes con lo que espera la sociedad mexicana de sus consejeras y consejeros electorales nacionales.

**3. Equidad en la competencia, síntoma de salud democrática**

Si un principio atraviesa todo el andamiaje de instituciones y procedimientos electorales en México, ese es el principio de equidad, que debe imperar en la competencia entre partidos y candidatos.

Que la equidad pase de la norma a la realidad, es una tarea que corresponde simultáneamente a los partidos políticos y a la autoridad administrativa.

A los partidos les corresponde esa tarea por la obligación que tienen de no transgredir la equidad mediante la obtención de ventajas o apoyos no permitidos. Porque es en la órbita de los partidos sobre la que gravita la oferta interesada de algunos particulares, consistente en contribuir de diversas maneras a las causas partidistas, a la espera de verse recompensados cuando los mismos encabecen gobiernos o integren congresos.

Pero corresponde principalmente a la autoridad sentar las condiciones para que la inequidad no se enseñoreé en los procesos electorales. Es a la autoridad a la que le toca asignar, de conformidad con los parámetros legales, los recursos y emolumentos necesarios para el desarrollo de las campañas; corresponde a la autoridad la aplicación de sanciones ahí donde se detecte una desviación de la norma; corresponde a la autoridad efectuar una fiscalización sin sesgos, es decir, sin solapamientos, pero también sin ensañamientos ni consignas.

La próxima integración del Consejo General del INE deberá afrontar además el reto a las reglas de equidad que supondrá el estreno de una figura que se pondrá en funcionamiento por primera vez desde la publicación de su vigencia en 2014: la reelección de legisladores federales, sin descuidar la reelección en cargos municipales y de alcaldías, que obligarán al INE a definir las vías por las cuales accederán a tiempos en radio y televisión, así como las previsiones relativas a difusión de informes de gobierno, uso de recursos públicos y difusión de la imagen personalizada de servidores públicos.

Las disposiciones que actualmente regulan la equidad tienen como eje vertebrador la separación entre la acción legislativa y de gobierno y la competencia por cargos de elección popular, evitando que las administraciones públicas y los órganos parlamentarios rompan las condiciones de equidad mediante el indebido destino de los recursos de que disponen a incidir en el comportamiento electoral. Pero en adelante la posibilidad de reelección, que de suyo supone una valoración del desempeño del servidor público en el cargo para el que intenta reelegirse, traerá consigo la necesaria reconfiguración del concepto de equidad en materia electoral, pues ahora habrá que tomar en cuenta que la antes pretendida separación entre gobiernos y partidos ahora implicará que el voto nazca precisamente de la valoración de la gestión legislativa o de gobierno. Será una tarea nada menor, en la que los nuevos integrantes del Consejo General deberán poner la mayor atención y, sobre todo, su conocimiento de la historia y evolución de esas reglas para adecuarlas a una nueva realidad.

**4. Fomento a la participación, con respeto a las libertades**

Si bien de la lectura del texto constitucional se desprende una suerte de antinomia de acuerdo con la cual el voto es a un tiempo un derecho y una obligación, la interpretación que históricamente se ha dado es que debe concebírsele como lo primero y no como lo segundo, lo cual es conforme con las libertades que deben primar en una república democrática.

En consecuencia, toda persona es libre de ejercer o no su derecho al voto activo. Sin embargo, una baja participación en los comicios puede impactar negativamente, si no en la legalidad, sí en la legitimidad de un gobierno o de un órgano soberano. Es por ello que la autoridad electoral diseña programas e implementa acciones que tienden a abatir el abstencionismo en las jornadas de votación.

Si subrayo que en México el voto es un derecho, es porque sostengo que en el futuro las campañas publicitarias del INE mediante las cuales invita a la ciudadanía a votar, no lo deben perder de vista. La autoridad no debe estigmatizar a quienes deciden no votar deslizando que éstos incurren en una supuesta falta de compromiso cívico. Por el contrario, estimo que la autoridad debe ser autocrítica y generar programas y campañas de gran impacto dirigidas a ese sector de la población que por diversas razones no ejerce su derecho al voto, y con el propósito de combatir flagelos como la compra y coacción del voto, síntomas lacerantes de la desigualdad.

La falta de atractivo que para millones de ciudadanos tiene la oferta programática de partidos y coaliciones, es una variable que explica el ausentismo en las casillas de votación. Y éste será marginal sólo si la clase política es percibida por la sociedad como parte de las soluciones y no de los problemas. Pero también tenderá a reducirse si a la autoridad electoral se le ve robusta en sus fundamentos éticos, sólida en sus atributos profesionales, decidida con sentido de responsabilidad a cumplir con sus atribuciones.

**5. Derechos político-electorales de las mujeres y de los segmentos de población vulnerables**

Nunca como en los tiempos que corren ha quedado claro que el énfasis en la defensa de los derechos de las mujeres no es una moda políticamente correcta, transitoria y superflua. Por el contrario, es la demostración de la lenta pero progresiva y afortunadamente indetenible incidencia de la perspectiva de género en el abordaje de los asuntos públicos. Estoy convencida de que se trata de la asunción real, y no sólo retórica, de los postulados de libertad e igualdad que mandata no sólo el mundo contemporáneo, sino también las normas para regir nuestra convivencia como país, destacadamente, las relativas a los derechos humanos.

Por añadidura, retomar el tema de la participación política en los pueblos y comunidades indígenas, no es hacer eco de un discurso piadoso sino que se trata de la afirmación justiciera de un tema en el que se ha avanzado pero en el que falta mucho camino por recorrer: me refiero a la erradicación de la discriminación por razones de pertenencia identitaria que pasa por la búsqueda de una eficiente compatibilización de los derechos individuales, que nos asisten a todos los individuos, con los derechos colectivos que detentan los indígenas en tanto portadores de usos y costumbres culturales que hunden sus raíces en los primeros asentamientos humanos en nuestro territorio y que exigen ser tutelados jurídicamente siempre que no socaven los derechos fundamentales reconocidos universalmente.

En la nueva conformación del Consejo General del INE debe ventilarse la convergencia de esas dos líneas discursivas y traducirla en una política clara y coherente de la autoridad. Se trata de actuar en consecuencia de ese cruce conceptual entre los postulados de igualdad ante la ley entre mujeres y hombres, y el que exige igual trato entre todos los mexicanos, máxime el rostro multicultural de nuestro país desde antes de ser un Estado-nación independiente, que no se debe desconocer sino vivificar si aspiramos a un genuino Estado constitucional y democrático de Derecho.

Las condiciones de precariedad material en que viven millones de mujeres indígenas de nuestro país dificultan y en muchos casos impiden el ejercicio a cabalidad de sus derechos inalienables, así como la defensa de la dimensión política de su dignidad humana más que por carecer de conciencia de ésta, por la ausencia real, estructural, no legal, de medios de exigibilidad a su alcance.

El ámbito electoral no debe reproducir las inercias discriminatorias que persisten en otras esferas de la vida de las mujeres indígenas, destacadamente el trabajo y también la familia. Por ello, la autoridad administrativa electoral debe transitar hacia la consecución de la plena igualdad étnica y de género, mediante el perfeccionamiento de las políticas institucionales que conviertan en una realidad tangible, y no sólo en una aspiración normativa, el libre ejercicio de los derechos de votar y ser votadas en las elecciones por cargos de elección popular.

En este sentido, las tareas de educación cívica a cargo del INE no deben quedarse en meros pregones bienintencionados. Por el contrario, son actividades de información y concientización que constituyen una auténtica pedagogía ciudadana, que exige no bajar los brazos e innovar continuamente para idear las estrategias más eficaces a fin de que, sobre todo los sectores de población más vulnerables no queden excluidos de la protección que el Estado está obligado a proporcionarles, no como dádiva graciosa, sino como mandato moral y desde luego jurídico.

El adjetivo “democrático”, cuando se predica de un Estado constitucional y democrático de Derecho, no se emplea como una simple adición nominal, sino que supone un cambio sustantivo en la manera de conceptualizar el Estado y la vida pública de un país. Los Estados totalitarios y los regímenes despóticos que se han sucedido a lo largo de la historia, son la evidencia de que entre Estado y democracia no existe una imbricación conceptual necesaria, de ahí que la conquista de espacios democráticos al interior del Estado moderno deba entenderse como el resultado de la evolución tanto del discurso constitucional como de la teoría política que subyace a los distintos modelos de constitucionalismo, todos los cuales hunden sus raíces en el pensamiento clásico.

Mientras la concepción decimonónica del Estado de derecho legal se conformaba tan solo con la existencia de un poder fáctico capaz centralizar y monopolizar el uso de la fuerza, el Estado democrático y constitucional de Derecho, en cambio, exige que los contenidos de aquellas normas que prevén los derechos y obligaciones de las personas así como las facultades y competencias de las instituciones estatales, respeten un catálogo de derechos específico, que incluye, desde luego, derechos político-electorales, cuya vigencia efectiva compete a una autoridad como el INE, que en cada proceso electoral asiste al refrendo de la vocación democrática de la mayoría del pueblo de México.

**A modo de conclusión**

El INE es el sucedáneo de una historia institucional que nació de la inconformidad mayoritaria hacia el ritual sexenal por el que el Presidente de la República designaba unilateralmente a su sucesor. La pluralidad que desde entonces atravesaba (y hoy atraviesa sin cortapisas) a la sociedad mexicana, no podía tener cabida en el apretado corsé que imponía un partido prácticamente único. Por eso se dio la apertura a la competencia. En los últimos treinta años la sociedad mexicana ha dado muestras de su convicción de que la sustitución de los gobernantes debe seguir corriendo por cauces institucionales y pacíficos. Y el INE tiene la encomienda de arbitrar ese recambio de titulares del poder público, tutelando con honestidad las condiciones de equidad en la competencia, justificando con rigor y profesionalismo sus decisiones y sometiéndolas al escrutinio público. De poco habrían servido la apertura en los años setenta a los partidos de oposición, el otorgamiento de recursos para sus actividades ordinarias y de campaña en los noventa, una nueva modalización de su acceso a medios de comunicación para difundir su ideario en los dos mil, si la función estatal de organizar las elecciones no se depositara en una autoridad de rango constitucional y con autonomía de gestión y administración.

El INE sólo puede salir airoso como árbitro constitucional de la disputa por el poder si fortalece su credibilidad a través del profesionalismo, la responsabilidad y la actuación transparente de sus titulares en todas sus decisiones. En suma: un INE que todos los días, no solamente en aquellos en que la atención y la opinión públicas se enfocan en su desempeño, deje testimonio indubitable de su probidad.

1. Aspirante a Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cansino, César, *La transición mexicana, 1977-2000*, CEPCOM, México, 2000. [↑](#footnote-ref-2)
3. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general, Fondo de Cultura Económica*, México, 1997. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ackerman, John, *El cambio democrático en México*, Siglo XXI Editores, México, 2019. [↑](#footnote-ref-4)