

La función estatal del instituto nacional electoral y su contribución a la democracia. Los retos que enfrenta.

Sumario: Introducción. 1. El concepto de democracia. 2. La transición a la democracia electoral mediante reformas constitucionales. 3. El sistema de cuotas. 4. Los retos del Instituto Nacional Electoral. 5. La Cuarta Transformación de la República. 6. La convocatoria actual. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

Introducción

El reporte de la investigación documental y bibliográfica, así como las reflexiones a que dicha investigación me conduce, tienen un destino peculiar: se trata de un ensayo que habrá de ser calificado por el Comité Técnico de Evaluación integrado conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un órgano auxiliar -pretendidamente de la sociedad civil- de la función legislativa, en el procedimiento de selección de los integrantes del órgano superior de dirección de la autoridad electoral administrativa, el Instituto Nacional Electoral. Se trata de esta manera de contribuir a asegurar la mayor objetividad, profesionalismo e imparcialidad en la selección y designación de los integrantes de dicho órgano superior de dirección.

El procedimiento tan elaborado hasta llegar a la situación actual para tales designaciones, responde a una larga evolución que va de la mano con la llamada transición mexicana a la democracia, iniciada según algunos a partir de la reforma constitucional de 1977 hasta la más reciente de 2014 -aunque para algunos dicha transición haya culminado con la reforma de 1996, mismas que necesariamente -aunque de manera sumaria- tendrán que ser descritas en este trabajo pues constituyen la clave para la comprensión de los retos a analizar.

Ciertamente, el destino de este ensayo es peculiar porque de alguna manera evalúa el trabajo de los evaluadores, toda vez que, como consecuencia del título y propósito del ensayo, sostengo que el primer reto que enfrenta el Instituto Nacional Electoral para que su contribución a la democracia mexicana sea

efectiva, estriba justamente en la culminación exitosa de este proceso de selección de cuatro nuevos consejeros electorales. Más aún, si se tienen en cuenta procesos políticos y judiciales simultáneos -a los que me referiré más adelante-; uno de los cuales -y no el menor, por cierto- es la reciente ratificación del secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral por un nuevo periodo de seis años.

Pero no es el único reto, desde luego, hay varios más a los que igualmente aludiré, pero cuya solución democrática en buena medida dependerá de la autonomía e independencia, así como de la visión de Estado muy por encima de los intereses partidista inmediatos, que puedan tener los cuatro consejeros y consejeras que serán designados al finalizar este procedimiento.

1. El concepto de democracia

Puesto que se nos pide evaluar la contribución del Instituto Nacional Electoral a la democracia mexicana, resulta evidente la necesidad de desentrañar primero el concepto *democracia* en el momento y contexto nacional y global actuales. La democracia, como ya se ha escrito, puede tener numerosos adjetivos como resultado de su propia evolución.

Podemos encontrar así una democracia directa y una democracia representativa, aunque como veremos más adelante la democracia directa no se agota en sus orígenes en las ciudades griegas de la época clásica -donde el ciudadano, en el ágora, podía alcanzar con su voz a todos sus iguales-. Estamos entonces frente a otra posibilidad de clasificación de la democracia entre democracia formal y democracia sustantiva; la primera, identificada con reglas y procedimientos, en tanto que la segunda con valores abstractos -cada vez más abstractos, conforme nos adentremos en sus distintas vertientes-, como la libertad, la igualdad y la justicia.

Para efecto de este ensayo, me detengo de inmediato en la noción formal de la democracia al interior de un sistema de representación política, circunscrito al Estado Nacional: la democracia electoral mexicana. Dejo por ahora el estudio de

la democracia como una forma de reducir o eliminar las desigualdades sociales, con o sin libertades ciudadanas, para llegar a una forma distributiva de justicia; discurso asociado forzosamente a los mensajes políticos, pero también alejado momentáneamente del objeto de estudio que ahora nos ocupa.

Cierro este acápite con la cita obligada de Norberto Bobbio respecto de la democracia liberal, a cuyos valores y procedimientos me acojo y deseo contribuir con esta participación: "... no puede haber democracia sino en donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo". (Bobbio, 1997, p. 446)

2. La transición a la democracia electoral mediante reformas constitucionales

La discusión histórica entre monarquía o república -a la que alude Maquiavelo desde el primer párrafo de *El Príncipe*-, fue resuelta en México, primero, a favor de la república, después, a favor de la república federal frente a la república centralista -aunque ésta nos haya dejado algunos legados, uno de ellos, por ejemplo, la preocupación y el modelo de control de la constitucionalidad que en su momento significó, a pesar de sus deficiencias, el Supremo Poder Conservador regulado en la segunda de las siete Leyes Constitucionales de 1836-. En este momento y como resultado de la evolución ahí iniciada, nos encontramos en la difícil y lenta materialización del nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad que incluye, desde luego -y con gran fuerza-, a la materia electoral -en gran medida pionera de este esfuerzo judicial-.

La otra discusión, entre parlamentarismo y presidencialismo, iniciada en 1814 con un parlamentarismo gobernado por un órgano ejecutivo colegiado y rotativo, fue resuelta completamente -después de las dudas de 1857, saldadas en 1874- en 1917, al adoptarse las propuestas de fortalecimiento del ejecutivo formuladas por Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*; consolidadas, por cierto, con la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por un candidato presidencial asesinado apenas electo. En 1993, un breve interludio nos

acercó al semiparlamentarismo pero solo en el gobierno local del entonces Distrito Federal; peligro rápidamente controlado con las reformas de 1996 en que de manera fulgurante se regresó al sistema presidencial mediante la elección directa del jefe de Gobierno, hoy, de la Ciudad de México. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México solo reguló en este aspecto la instrumentación de una decisión previamente ratificada por el Poder Revisor de la Constitución.

El hecho es que la forma de gobierno ya había quedado resuelta desde tiempo atrás: república; federal -cuyos matices habremos de analizar porque forma parte de los retos sobre los que se nos invita a pronunciarnos-; y presidencialismo - inicialmente hiperpresidencialismo o autoritario, para ser después acotado con los organismos constitucionales autónomos, uno de los cuales es el INE; acotados éstos a su vez mediante un organismo autónomo a su interior: el órgano interno de control-.

De 1977 a la fecha, salvo los detalles ya expresados acerca del sistema de gobierno, la discusión principal ha sido sobre el sistema electoral, pero también con decisiones clave sobre el sistema de partidos políticos. La descripción de esta ruta -solo con algunos de sus rasgos más distintivos- es indispensable para llegar al momento actual, cuando se han presentado iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral que muy pronto habrán de empezar a estudiarse en serio para ser dictaminadas muy pronto.

La reforma constitucional de 1977 (DOF 06 diciembre 1997) estableció el sistema mixto con dominante mayoritario y abrió la posibilidad real para el reconocimiento legal y fortalecimiento de los partidos de oposición, pues los hasta entonces existentes, salvo el Partido Acción Nacional, eran partidos satélites del anterior partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, cuyo candidato presidencial había obtenido el triunfo un año antes sin que un candidato opositor con registro legal se le hubiese enfrentado. La ley reglamentaria en materia electoral fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. (DOF 27 diciembre 1977).

La reforma constitucional de 1986 (DOF 15 diciembre 1986) introdujo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque con facultades muy disminuidas, por lo que los colegios electorales de las Cámaras -herencia de la Constitución de Cádiz de 1812 para la calificación de los resultados electorales- siguieron siendo la última instancia en materia de controversias electorales. Al año siguiente, otra reforma constitucional (DOF 10 agosto 1987) creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La ley reglamentaria fue el Código Federal Electoral. (DOF 12 febrero 1987.)

La reforma de 1990 (DOF 06 abril 1990.) creó el Instituto Federal Electoral - originalmente con consejeros magistrados- y el Tribunal Federal Electoral. Los cambios a la cláusula de gobernabilidad fijaron en 35% el porcentaje de votación para alcanzar 251 diputados -la cláusula de gobernabilidad fue eliminada en 1993-. La ley reglamentaria fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (DOF 15 agosto 1990)

Una de las reformas de 1993 (DOF 03 septiembre) aumentó de 64 a 128 el número de senadores, electos mediante los principios de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional; en la Cámara de Diputados el partido mayoritario no podría tener por ambas vías más de 300 diputados, 60% de la Cámara; desaparecieron los colegios electorales para la elección de legisladores y solo se mantuvo el de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial; se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, integrada por su presidente y magistrados de tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación. Ese año se creó también la figura de jefe del Distrito Federal, designado por el presidente de la República con un representante o legislador, diputado o senador, del Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes.

La reforma de 1994,(DOF 19 abril) como respuesta al cuestionamiento del sistema político planteado por el levantamiento zapatista en Chiapas, creó la figura de los consejeros ciudadanos designados a propuesta de los grupos

parlamentarios, cancelando la atribución antes concedida al presidente de la república.

La reforma de 1996 (DOF 22 agosto) estableció que ningún partido podría contar con diputados por ambos principios que excedieran en un 8% su porcentaje de votación nacional -a lo que adelante me referiré-; se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desapareció el colegio electoral para calificar la elección presidencial. Sale el secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del IFE. Al COFIPE se agregó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se crearon dos medios de impugnación de aplicación nacional y no solo federal: el juicio de revisión electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal por elección popular directa. Bajo este marco constitucional y legal se dio la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal el año 2000. El Partido Revolucionario Institucional pasó la presidencia al Partido Acción Nacional.

Sin embargo, entre 2000 y 2002 surgieron dos controversias sobre el financiamiento de la elección presidencial en ambos partidos políticos, conocidas como los asuntos “Amigos de Fox” (PAN y PVEM), con una multa definitiva por 498 millones de pesos, y “Pemexgate” (PRI), con una multa de mil millones de pesos; impuestas por el Instituto Federal Electoral y confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue el momento de mayor autonomía e independencia del IFE, hasta ahora nunca repetido por el INE.

La elección presidencial de 2006 transcurrió con el marco normativo ya señalado y tuvo los resultados más cerrados en una elección presidencial (PAN 35.89% y PRD 35.33%). El candidato perdedor, hoy presidente de la República, impugnó los resultados y exigió un recuento “voto por voto y casilla por casilla”. Conforme a la legislación vigente fueron anulados 904, 604 votos con lo que se triplicó la diferencia ganadora que originalmente había sido de 233 mil votos. Cabe mencionar que en 2006 el IFE no permitió a Jorge Castañeda Gutman participar

como candidato independiente en la contienda presidencial, por considerar que dicha postulación solo podía realizarse a través de partidos político. El asunto fue impugnado y resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las reformas posteriores al artículo 6º constitucional y al artículo 233 del Código Electoral permitieron a los perdedores de la contienda de 2006 incorporar una nueva regulación en materia de acceso a radio y televisión y prohibieron o penalizaron a los partidos con campañas negativas o de miedo. Según un autor judicialista experto (Silva, 2016, p. 46), hubo entonces resoluciones que pusieron en duda la eficacia y respetabilidad del IFE y del TEPJF. Esto condujo a la reforma de electoral de 2007 (DOF 13 noviembre) y a una nueva versión del COFIPE. (DOF 14 enero 2008.) Se establecieron así las bases de un nuevo modelo de comunicación social en materia electoral, con nuevas facultades para el IFE. A pesar de los avances con esta nueva regulación, *The Guardian* publicó que el triunfador de las elecciones de 2012 había pagado una cobertura televisiva favorable desde 2009, “según cables del Departamento de Estado publicados por Wikileaks” (Silva, 2016, p. 50) En artículos transitorios se ordenó una recomposición del Consejo General.

Los resultados de la contienda presidencial de 2012 fueron favorables a la coalición Compromiso por México (PRI, PVEM) con 38.21% de los votos; en tanto que Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano) recibió 31.59% de los votos; el PAN, 25.41%; y Nueva Alianza el 2.29%. La sanción del electorado contra la gestión de las dos administraciones de la primera alternancia fue evidente, puesto que el sistema electoral juega también el papel de sistema de control de la gestión pública en su eficacia, eficiencia y efectividad -cuando se trata de elecciones auténticas desde luego-. La reforma constitucional de 2012, (DOF 9 agosto) en las postrimerías del segundo gobierno del PAN, crea la figura de candidaturas independientes, establece el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares, establece la iniciativa ciudadana e incluye la figura legislativa de la iniciativa preferente.

Al inicio de la segunda alternancia en 2012 -ahora es el PAN el partido que entrega la presidencia al PRI-, se suscribe el documento denominado *Pacto por México*, mediante el cual los partidos con mayor votación -PRI, PRD y PAN, a los que posteriormente se agrega el PVEM- acuerdan un conjunto de compromisos (95), de los cuales 63 formaron un programa de reformas constitucionales y legales, que incluyó desde luego una nueva reforma electoral.

Otro autor, electoralista experto, (Solis, 2018, p. 39), divide la reforma de 2014 (DOF 10 febrero) en dos grandes apartados: reforma política y reforma electoral. Por cuanto a la reforma política incluye los siguientes temas: 1. Reelección consecutiva de legisladores federales; 2. Reelección consecutiva de legisladores locales; 3. Reelección consecutiva de ayuntamientos; 4. Representación de los partidos políticos en las legislaturas locales. Límites a la sobrerrepresentación y a la subrepresentación; 5. Gobiernos de coalición en el ámbito federal; 6. Transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República; 7. Representación legal de la Federación y del Ejecutivo Federal; 8. Ratificación de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como de los empleados superiores de ambas dependencias; 9. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por la Cámara de Diputados; 10. Aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en la Cámara de Senadores; 11. Fecha de la toma de posesión del presidente de la República. Acortamiento del “periodo de transición”; y 12. Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Por cuanto a la reforma electoral, incluye los siguientes aspectos: 1. Transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; 2. Creación de los organismos públicos locales electorales (OPLE); 3. Atribuciones del INE respecto de los procesos electorales y otras atribuciones del INE; 4. Atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE; 5. Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades; 6. Reconfiguración de los tribunales electorales locales; 7. Nuevas causales de nulidad de elecciones; 8. Reformas en materia de partidos

políticos; 9. Nuevas modalidades de coaliciones de los partidos políticos; 10. Obligación de observar la paridad de género en la postulación de candidatos; 11. Ampliación del derecho de voto de mexicanos desde el extranjero; 12. Derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas; 13. Reformas al Procedimiento Especial Sancionador; 14. Nuevas obligaciones en materia de propaganda política o electoral; 15. Régimen transitorio de la Reforma Político-Electoral de 2014; y 16. Legislación secundaria derivada de la Reforma Político-Electoral de 2014

La legislación secundaria quedó integrada por tres nuevas leyes generales -de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Materia de Delitos Electorales y de Partidos Políticos-, y reformas a la del Sistema de Medios Impugnación.

3. El sistema de cuotas

La organización de las elecciones cambia de un país a otro, sean democracias consolidadas o emergentes; la calificación de las elecciones también. El modelo mexicano que hasta ahora ha permitido tres alternancias en el Ejecutivo Federal -y muchas más en los ejecutivos locales- funciona así: una autoridad administrativa, el INE; una autoridad judicial, el TEPJF, y una autoridad persecutora de delitos electorales, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales al interior de la Fiscalía General de la República -modelo reproducido a nivel local con los cambios que se destacan-. No me detengo en el análisis, pero señalo un breve interludio en la, entonces, FEPADE -todavía en la Procuraduría General de la República- con motivo de los transitorios de la reforma constitucional de 2014, que a juzgar por sus resultados tuvo poca eficacia.

Desde el punto de vista estrictamente electoral, la transición mexicana a la democracia consistió en pasar de elecciones testimoniales a elecciones auténticas, para lo cual fue necesario pasar de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural y competitivo de partidos, ciertamente con un partido dominante; tránsito que a su vez fue posible al pasar de un sistema de mayoría relativa a un sistema mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados y a un sistema mixto también con dominante mayoritario -pero con primera minoría

además de la representación proporcional- en la Cámara de Senadores. Asimismo, hay que señalar que esto fue posible gracias a las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos, particularmente el financiamiento público y el acceso a radio y televisión.

Las elecciones auténticas trajeron como consecuencia la pérdida de la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados, más tarde la pérdida de la mayoría absoluta en dicha Cámara y, después, también en la de Senadores. Cuando ningún partido político tiene mayoría absoluta en ambas cámaras federales estamos frente a un gobierno dividido, independientemente del partido que ocupe la presidencia de la república.

El gobierno dividido trajo como consecuencia natural la entronización de la negociación política para la designación de las autoridades electorales, particularmente en el caso de los órganos colegiados, lo que se ha dado en llamar *sistema de cuotas*. De tal forma que, en los órganos colegiados, IFE -hoy INE- y TEPJF, su integración permite una representación plural indirecta de los partidos políticos que deciden la designación de los titulares de dichos cargos -consejeros y magistrados electorales-. Se llegó, incluso, a una mayoría de $\frac{3}{4}$ partes de la Cámara de Senadores, para designar a los magistrados electorales en la primera integración del TEPJF, a efecto de que los tres partidos mayoritarios en esa época estuviesen representados. (Artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de 22 de agosto de 1996)

¿Permanece aún el sistema de cuotas y cuáles son sus alternativas previsibles y deseables durante la Cuarta Transformación? Es un tema que abordaré en el acápite respectivo a esta propuesta política de cambio.

4. Los retos del Instituto Nacional Electoral

Para identificar los retos que se nos invita a enumerar es indispensable, primero, dar cuenta de las nuevas atribuciones y de los ajustes ocurridos en las anteriores y en las nuevas atribuciones después de la reforma constitucional de 2014. En seguida, referirme brevemente a los procesos electorales, federal y locales, en

puerta. Para finalmente aludir a la reforma electoral, constitucional y legal, también en puerta.

En lo que toca a los procesos electorales, las nuevas atribuciones del INE son las siguientes:

- Atribuciones del INE en materia de elecciones federales. Fueron mantenidas tal cual, reordenadas y ubicadas en el inciso b) del apartado B de la base quinta del artículo 41 constitucional: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.
- Atribuciones del INE tanto para las elecciones federales como locales. Las señaladas de manera enunciativa en el inciso a) del apartado B ya mencionado: capacitación electoral; geografía electoral; diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones; padrón y lista de electores; ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos.
- Otras atribuciones exclusivas del INE. Se trata de las siguientes competencias adicionales a las anteriores, algunas provenientes del IFE y otras nuevas: 1. Atribuciones nuevas: organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos nacionales; contar con una oficialía electoral; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a prerrogativas y tiempos en radio y televisión; 2. Atribuciones procedentes

del IFE con cambios: modelo nacional de fiscalización de ingresos y gastos de los partidos, coaliciones y candidatos independientes; no limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal; convenios para organizar elecciones locales; organizar las consultas populares; Servicio Profesional Electoral Nacional.

- Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades. El INE puede asumir directamente una, varias o todas las actividades electorales que corresponden a los OPLE. El INE puede atraer cualquier asunto competencia de los OPLE, sea por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación. La delegación es un acto unilateral del INE, excepcional y específico que no puede ser solicitado por un OPLE.

Como ya se ha mencionado antes, la reforma constitucional de 2014 incluyó reformas con atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE, algunas exclusivas y otras sujetas a las reglas, lineamientos y criterios que emita el INE; no me detengo a su análisis específico, pero sí destaco que estas cuestiones de coordinación interinstitucional el INE las ha resuelto llevando al extremo sus facultades institucionales de designación, remoción, sanción, etc., de tal forma que la centralización de facultades electorales ha pasado algunas veces por encima de las disposiciones legales electorales locales.

En este contexto, obviamente que el reto mayor e inmediato del INE es la organización de los procesos electorales de 2021 para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, treinta congresos estatales, cerca de dos mil municipios y quince gubernaturas.

Este reto organizacional interno está caracterizado justamente por la llegada de cuatro nuevos consejeros y consejeras electorales del Consejo General, que deberán integrarse a los restantes consejeros y consejeras, con la circunstancia de la reciente reelección del secretario ejecutivo -situación que abordaré en el acápite siguiente-, al igual que la defensa vía amparo que para mantener sus salarios intentan funcionarios de primer nivel del INE.

El otro reto, inmediato posterior, será enfrentar la reforma electoral, constitucional y legal, que incluso puede llegar a significar la salida de algunos de las y los conejeros, de su presidente o de todos ellos, como ya ha ocurrido antes. La tendencia centralizadora en materia electoral, propia de nuestro federalismo centralizador -en oposición a los federalismos descentralizadores-, estuvo a punto de culminar de haberse llevado hasta sus últimas consecuencias los acuerdos de *Pacto por México*; parece que las nuevas iniciativas se proponen lograrlo.

Pero otro reto, igualmente importante y decisivo en la operación del INE, está relacionado con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que involucra varios aspectos de la operación cotidiana del INE -propaganda electoral, fiscalización, etc.-, pero me importa destacar el que considero el más importante: la aplicación del voto mediante vía electrónica en el proceso electoral federal de 2024. Si el INE no logra llevar a cabo esta tarea con éxito, habrá incumplido notoriamente en una de sus tareas esenciales.

Cierro este acápite con el reto que me parece el más importante para efecto de combate a la corrupción en materia electoral. Se ha escrito y publicado que “El financiamiento y el gasto ilegal de las campañas políticas son los mayores problemas de la democracia electoral mexicana” (Casar, 2019 p.24). Pero, más aún, a partir de datos verificados por los autores ahora en cita, éstos afirman que “La evidencia muestra que una vez en el poder, cualquier partido sucumbe a las tentaciones que ofrece el financiamiento ilegal de campañas. No es un asunto moral ni ético, sino de incentivos y falta de controles adecuados para castigar el mal comportamiento” (Casar, 2019, p. 34). Luego entonces, la autonomía e independencia de los candidatos a evaluar respecto de todos los partidos políticos se vuelve un factor clave para su eficaz desempeño en las labores de fiscalización del financiamiento y gasto de los partidos políticos y las campañas electorales.

5. La Cuarta Transformación de la República

En nuestra tradición política las reformas constitucionales marcan el alcance y la profundidad de los cambios que se propone realizar el gobierno federal en turno. Durante la 4T, esto es, durante la actual LXIV Legislatura del Congreso de la

Unión, han sido aprobadas las siguientes reformas constitucionales: en materia de extinción de dominio (DOF 14 marzo 2019); en materia de Guardia Nacional (DOF 26 marzo 2019) en materia de prisión preventiva oficiosa (DOF 12 abril 2019) en materia de paridad de género (DOF 06 junio 2019); en materia de personas, pueblos y comunidades indígenas (DOF 09 agosto 2019.); y en materia de consulta popular y revocación del mandato(DOF 20 diciembre 2019).

Esto significa que, en realidad, hasta el momento, la 4T se limita a una tercera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal, pero con la característica de que la coalición parlamentaria gobernante en el ejecutivo tiene el apoyo de la mayoría legislativa en ambas cámaras federales y en diecinueve congresos locales. Actualmente, MORENA y su coalición parlamentaria tienen 318 votos en el Pleno de la Cámara de Diputados y están a solo 16 votos de la mayoría calificada de dos terceras partes para reformar la Constitución o designar conejeros electorales. En la Cámara de Senadores la coalición parlamentaria gobernante tiene dicha mayoría calificada. Esto significa, para efectos prácticos, que la 4T entraña un regreso al presidencialismo de facultades metaconstitucionales¹, sustentadas en el momento de su mayor aplicación y en el actual, objetivamente, en la mayoría parlamentaria con que cuente el titular del ejecutivo federal.

La composición original de coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados conforme a resultados electorales y antes del transfuguismo parlamentario -el cambio de grupo parlamentario por razones diversas-, fue el siguiente: Morena 38.2% con 108 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 85 de representación proporcional; Partido del Trabajo con 58 de mayoría relativa y tres de RP, y Partido Encuentro Social con 56 de mayoría relativa; lo anterior según cálculos aportados durante los debate al interior del Consejo General del INE, que obviamente difieren de los oficiales en el momento de integración de la Cámara. Una propuesta de reforma constitucional para que no vuelva a ocurrir un

¹ Expresión acuñada por Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, a cuyo análisis he dedicado mis investigaciones y participaciones en varios congresos universitarios recientes.

transfuguismo de más de ciento catorce diputados que mudan de grupo parlamentario no es materia de este ensayo.

Ciertamente, la 4T significó en su momento un slogan de campaña más o menos movilizador, junto con otros tal vez de mayor impacto, como el combate a la corrupción, por ejemplo, durante el proceso electoral de 2018. El triunfo del candidato que la propuso como oferta de campaña, hizo que la 4T se convirtiera entonces en un elemento legitimador del nuevo gobierno y en un eje rector de las políticas públicas del mismo. No es éste el momento de analizar la viabilidad, ámbitos, necesidad, pertinencia, amplitud, oportunidad, prioridades o muchos otros rasgos de la transformación propuesta. Me limito, por lo tanto, solo a su impacto en la materia electoral.

Cabe señalar que el contexto parlamentario de la 4T es una mayoría formada por doble vía: el transfuguismo partidista y la violación de la disposición constitucional que establece límites a la sobrerrepresentación en función de los resultados electorales. Es importante destacarlo porque las decisiones formales al interior de la Junta de Coordinación Política pueden darse a través del voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios que la integran.

Regreso ahora al sistema de cuotas. Dado que al definirse la inicial integración del Consejo General del INE no existía grupo parlamentario del ahora partido mayoritario, es natural que éste no haya podido postular candidatos y reivindicar como suyo o suyos a alguno o algunos de los integrantes del Consejo. Lo natural, entonces, sería pensar que los cuatro consejeros que serán designados en este proceso de selección y elección sean todos postulados o escogidos por la mayoría parlamentaria.

Surgen así al menos tres escenarios prospectivos posibles a partir de un supuesto básico, esto es, que se mantiene intacto el sistema de cuotas: 1. La mayoría parlamentaria impone su mayoría y designa a cuatro consejeros oportunamente invitados a participar. 2. La mayoría parlamentaria mantiene tres y permite recuperar un consejero a la primera minoría -de los que supuestamente ésta hubiese perdido con la renovación de consejeros-. 3. La mayoría parlamentaria

conserva dos, reconoce uno a la primera minoría y concede uno verdaderamente autónomo e independiente que, en función de su perfil, pueda contribuir a construir equilibrios para la gobernabilidad y gobernanza del INE.

Puesto que reivindico la necesidad de autonomía e independencia de las y los consejeros respecto de cualquier partido político, pero reconozco que por las condiciones políticas actuales la tradición de reparto de cuotas no puede conocer una ruptura, privilegio el tercer escenario por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la emergencia inesperada de un corporativismo electoral defendido incluso por vía judicial y mediante una reelección sustentada en argumentos como los que permitieron la reelección de Evo Morales en Bolivia, ha entrado en confrontación con un estilo personal de gobernar que, inesperadamente también, ha creado nuevos y activos interlocutores para la gobernabilidad del INE.

Luego entonces, sostengo y propongo que para asegurar la gobernabilidad y gobernanza del INE se reconozca un espacio para un consejero verdaderamente apartidista que, a golpe de votos particulares y diálogo, en el mediano plazo, pueda contribuir a recuperar la sensatez perdida.

La cuestión entonces es dilucidar si esto que propongo como deseable podría ser lo posible, para lo cual me dedico ahora al análisis del contenido de la convocatoria a la que concurro.

6. La convocatoria actual

La integración del Comité Técnico de Evaluación no es una figura nueva, pero sí lo es la adopción expresa del principio de máxima publicidad a lo largo de todo el proceso de selección y elección. Lamentablemente, la convocatoria es omisa en precisar los detalles, la obligatoriedad y eventos específicos donde dicho principio constitucional deba materializarse. Por ejemplo, en la publicidad de los datos de evaluación de los participantes y en la publicidad de las deliberaciones para definir criterios de calificación y la calificación misma de los participantes, tanto en el Comité Técnico como en la JUCOPO. Solo de esta manera la mayoría

parlamentaria puede encontrar como límite la idoneidad del candidato o candidata seleccionado, sea para integrar una quinteta o para ser propuesto al Pleno.

El numeral 2 de la *Etapla segunda. De la evaluación de las y los aspirantes*, establece que se definirán los criterios para la evaluación de la idoneidad a partir de cuatro indicadores: cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales; evaluación específica del ensayo; conocimientos en las materias constitucional, gubernamental y electoral, así como la realización de una entrevista con carácter público. La autonomía e independencia no puede ser un indicador a evaluar por la sencilla razón de que no está previsto en la Constitución como requisito para ser consejero, pues su diseño visualiza el sistema de cuotas.

Los criterios y los medios para evaluar dichos indicadores previstos en la convocatoria no están definidos aún y no existe la exigencia expresa de que sean hechos públicos ni la deliberación para definirlos, ni su aplicación total, ni su evaluación comparada. Reitero, solo mediante la aplicación irrestricta del principio constitucional de máxima publicidad es posible encontrar en la idoneidad de los candidatos y candidatas un límite a la mayoría parlamentaria.

Ciertamente, es difícil evaluar la autonomía e independencia de los integrantes de un cuerpo colegiado para asegurar la imparcialidad de éste en sus decisiones, más aún si no está previsto ni en la Constitución ni en la convocatoria. El principio de mayoría pudiera parecer que resuelva el problema para escoger y votar consejeras y consejeros, pero esto es virtual. Puesto que queda latente el problema de la confrontación interna y su impacto en la pertinencia de las decisiones adoptadas, así como en la eficacia y eficiencia de su ejecución.

La colonización, la feudalización y el corporativismo electoral son otros tantos riesgos que enfrenta el INE, que pueden ser agravados o atenuados en función de la idoneidad de las consejeras y consejeros electos. Si los cuatro no han de ser autónomos e independientes de los partidos políticos, por las razones expuestas, por lo menos que uno sí pueda serlo para lo cual habrá de tenerle reconocida y asignada una menuda tarea.

7. Conclusiones

La función electoral es una función de Estado, pero raras veces ha sido asumida así puesto que se ha preferido verla como una función para beneficio del partido gobernante, lo que una vez presentada -y con mayor frecuencia- la alternancia, la posibilidad de que se presente nuevamente ha traído como consecuencia la desconfianza mutua por los abusos de poder en la función electoral.

Algunos de los retos estructurales y operativos del INE ya han sido expuestos, pero son más importantes los retos que ahora enfrentan la mayoría parlamentaria de esta Cámara de Diputados y los que enfrentarán los integrantes del Consejo Técnico de Evaluación -aún no nombrados al momento de escribir este ensayo-. Puesto que se trata de asegurar un proceso con transparencia, rendición de cuentas y sometido a la fiscalización de la opinión pública, pero, sobre todo, al ejercicio democrático de la función estatal electoral en México, para mantenerlo como una democracia emergente que pueda hacer viable la consolidación de su experiencia democrática.

La llegada de consejeras y consejeros electorales autónomos e independientes de todos los partidos políticos puede contribuir, reitero, a facilitar la construcción de equilibrios, siempre que mantengan un espíritu de aplicación e interpretación de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad totalmente ajeno a intereses partidistas, o de sus facciones y grupos de interés, para no caer en resoluciones contradictorias al interior del propio Consejo General. Menuda tarea, en efecto.

8. Bibliografía

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, a-j, XXI siglo veintiuno editores, Décima edición en español, 1997, México, España.

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos *et al*, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Primera edición: diciembre, 2018, Segunda edición: marzo, 2019.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México*, Tesis para obtener el grado de doctor en Derecho, Instituto Internacional del Derecho y el Estado (en preparación), México 2020.

....., *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

De la Mata Pizaña, Felipe, *Control de Convencionalidad de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, tirant lo blanch, Ciudad de México 2016.

Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El Estado en el Contexto Global*, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac. México Norte, México 2008.

Diario Oficial de la Federación.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos, Prontuario y Bibliografía*, Editorial Porrúa, México 2012.

Silva García, Fernando, *Derechos Fundamentales, Democracia y Estado de Derecho en Materia Electoral*, tirant lo blanch, Ciudad de México 2016.

Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México 2018.