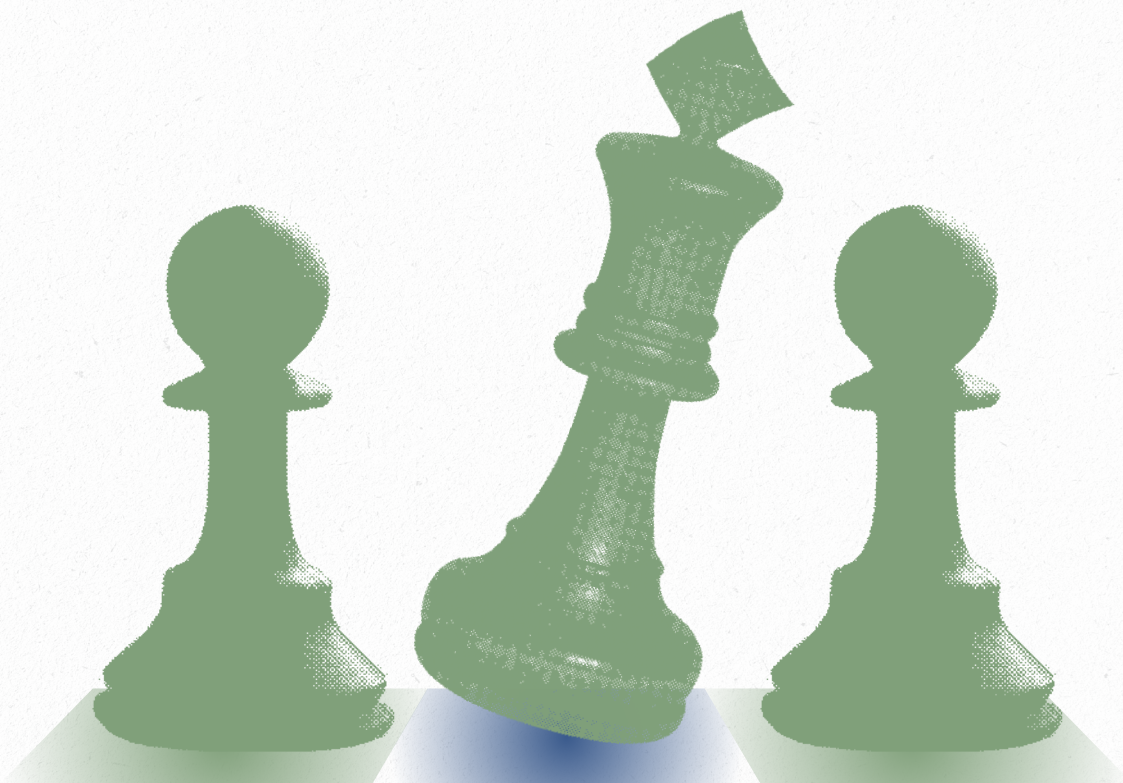


Roberto Lara Chagoyán • Douglas William Gelfeld
Arturo Sánchez Gutiérrez

NOTAS PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Contexto y perspectiva



Notas para la optimización del sistema electoral mexicano

Contexto y perspectiva

Notas para la optimización del sistema electoral mexicano

Contexto y perspectiva

Roberto Lara Chagoyán

Douglas William Gelfeld

Arturo Sánchez Gutiérrez

Instituto Nacional Electoral

CONSEJERA PRESIDENTA

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

SECRETARIA EJECUTIVA

Dra. Claudia Arlett Espino

TÍTULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Lic. Víctor Hugo Carvente Contreras

**ENCARGADA DE DESPACHO DE LA DIRECCIÓN
EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y
EDUCACIÓN CÍVICA**

Lcda. Iliana Araceli Hernández Gómez

Tecnológico de Monterrey

PRESIDENTE EJECUTIVO

David Garza Salazar

RECTOR

Juan Pablo Murra Lascurain

**DECANA NACIONAL DE LA ESCUELA DE
HUMANIDADES Y EDUCACIÓN**

Judith Ruiz-Godoy Rivera

**DIRECTORA NACIONAL DE DESARROLLO
CULTURAL Y DIRECTORA NACIONAL DE
PASIÓN POR LA LECTURA**

Ana Lucía Macías Chiu

DIRECTORA EDITORIAL

Alejandra González Barranco

COORDINADORA EDITORIAL

Elizabeth López Corolla

AUXILIAR DE COORDINACIÓN EDITORIAL

Maximiliano Fabián Rodríguez

*Notas para la optimización del sistema electoral mexicano.
Contexto y perspectiva*

Primera edición, 2025

D.R. © 2025, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100,
esquina Periférico Sur, col. Arenal
Tepepan, 14610, Ciudad de México

D.R. © 2025, Instituto Tecnológico
y de Estudios Superiores de Monterrey
Av. Eugenio Garza Sada 2501, col.
Tecnológico, 64700, Monterrey,
Nuevo León, México

ISBN Instituto Nacional Electoral: 978-607-2604-42-1
ISBN Tecnológico de Monterrey: 978-607-501-890-4

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
ni transmitida de ninguna forma.

Los datos, las opiniones, los argumentos y, en general, el contenido
de esta obra son responsabilidad de las personas autoras,
y no necesariamente representan la postura del INE.

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación	8
Introducción	12
Referencias bibliográficas	26
1. Las mejores prácticas democráticas de las comisiones electorales. Una comparación internacional	29
Introducción	30
1.1. Las comisiones electorales en las democracias	36
1.2. Comunicación política	38
1.3. Metodología de selección del personal de la comisión electoral	41
1.4. Financiamiento de la comisión electoral	47
Conclusión sobre las mejores prácticas internacionales para las comisiones electorales	51
Referencias bibliográficas	56
Apéndice A: Indicadores de datos de V-Dem (Coppedge <i>et al.</i> , 2023)	59
2. Tener una democracia y vivir bajo una democracia	65
Introducción	66
2.1. El despotismo como amenaza	71
2.2. ¿Por qué insistir en la democracia?	75
2.3. La organización de las elecciones: el mejor legado de la transición democrática	81
2.4. El problema del “sectarismo institucional”	89
A manera de conclusión: tener una democracia y usar democráticamente las instituciones democráticas	91
Referencias bibliográficas	99
3. Optimizar el sistema electoral mexicano: qué conservar y hacia dónde cambiar	105
3.1. Un breve diagnóstico	106
3.2. Premisas para una reforma de fondo	112
3.3. Áreas de oportunidad para la optimización del sistema electoral	121
3.4. Un sistema integral de prerrogativas para los partidos	123
3.5. El sistema de fiscalización de los recursos partidarios	124
3.6. El sistema de sanciones en materia electoral	126
A manera de conclusión	127
Referencias bibliográficas	128
Sobre los autores	129

Presentación

En el actual escenario político de México, marcado por una probable reforma electoral, *Notas para la optimización del sistema electoral mexicano* adquiere una pertinencia singular. Este texto invita a reflexionar sobre la arquitectura normativa, institucional y operativa que sostiene la democracia electoral en México, así como las posibles rutas para su actualización. En suma, es un llamado oportuno a no improvisar, a escuchar la experiencia acumulada y a considerar, con detenimiento técnico, las consecuencias de cualquier rediseño institucional.

Como ocurre en el diseño arquitectónico más sensible al entorno, optimizar un sistema institucional no implica demoler sus estructuras, sino intervenirlas con plena conciencia de lo ya edificado para potenciar su condición. En esta línea, los arquitectos Anne Lacaton y Jean-Philippe Vassal (Premio Pritzker 2021) han sostenido que “transformar es hacer más y mejor con lo existente”, una premisa que resume su apuesta por la regeneración de espacios sin recurrir a la destrucción. Del mismo modo, una reforma electoral efectiva no debe buscar un *punto cero*, sino mejorar aquello que ha demostrado solidez. Reformar no es reemplazar, es hacer habitable el sistema democrático para todas las personas, ampliando sus accesos, fortaleciendo sus pilares y manteniendo la cohesión con su entorno constitucional autónomo, plural y originariamente ciudadano.

Esta obra compila los aportes de especialistas que, desde una perspectiva comparada, histórica y normativa, exploran los límites y potencialidades del sistema electoral mexicano. Sus autores, Roberto Lara Chagoyán, Douglas William Gelfeld y Arturo Sánchez Gutiérrez, abordan tres dimensiones complementarias: las mejores prácticas internacionales en materia electoral; la distinción entre tener instituciones democráticas y vivir democráticamente; y un conjunto de premisas y propuestas para optimizar el modelo mexicano. El resultado es un texto plural y propositivo que enriquece uno de los debates más relevantes para el futuro político del país.

Entre los aspectos centrales que abarca este libro, destacan la defensa de la autonomía del INE, como condición de certeza y credibilidad; la necesidad de asegurar la pluralidad política a través del sistema mixto de representación; la evaluación crítica de la sobreregulación; la revisión del modelo de fiscalización y prerrogativas; la eficiencia de los órganos jurisdiccionales; y la pertinencia de adoptar nuevas tecnologías para el ejercicio del sufragio. Asimismo, se advierte sobre el riesgo de reformas sin consenso y sin deliberación plural. Por ello, los autores proponen la creación de un equipo técnico independiente, con una participación limitada de los partidos, que se encargaría esencialmente de elaborar el primer borrador de cualquier iniciativa de reforma.

En este punto, resulta adecuado referirse a algunas de las líneas que se han esbozado como posibles ejes de la reforma electoral: la elección por voto popular de las consejerías; la eliminación de los Organismos Públicos Locales electorales, así como de los tribunales electorales locales; la disminución de recursos a los partidos políticos; y la transformación estructural del sistema de representación proporcional. Cada una de estas propuestas implica efectos jurídicos, políticos y operativos de gran alcance que deben ser analizados con rigor técnico, evidencia comparada y experiencia institucional.

Uno de los aportes más relevantes del texto consiste en enfatizar que una reforma electoral, para ser efectiva, debe diseñarse con visión de largo plazo, madurez institucional y, sobre todo, diálogo amplio. En este sentido, se subraya la importancia de construir espacios de deliberación, en los que participen las fuerzas políticas, la ciudadanía organizada, los órganos constitucionales autónomos y la academia. Ello coincide con las recomendaciones de la literatura especializada, pues las reformas y el diseño de políticas públicas con un enfoque en resultados provienen de procesos deliberativos complejos, técnicamente informados y socialmente incluyentes. Por ello, una reforma que aspire a mejorar nuestro sistema democrático no puede excluir la experiencia del Instituto Nacional Electoral ni debilitar sus condiciones constitucionales.

Los autores subrayan que una reforma electoral sólo podrá tener efectos positivos si se sustenta en tres pilares: legitimidad de origen, racionalidad técnica y eficacia operativa, al tiempo que reiteran que la construcción

de consensos no es un formalismo, sino una garantía democrática que asegura la estabilidad del sistema y la confianza de los actores.

Como Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral, considero imprescindible abrir espacios de reflexión que permitan, desde el conocimiento técnico y la deliberación pública, robustecer nuestro sistema electoral. Esta publicación representa uno de esos espacios, pues contribuye a la comprensión de los desafíos actuales y abre diversas rutas de solución a través de propuestas concretas, viables y articuladas con los principios constitucionales que rigen la función electoral.

Es preciso añadir que el fortalecimiento de la democracia no sólo se genera en las reglas, sino en la capacidad efectiva de las instituciones para cumplirlas. En este sentido, garantizar un presupuesto adecuado, racional, pero suficiente para el INE y los demás órganos del sistema electoral, no es un privilegio ni un exceso, sino una condición necesaria para preservar la integridad en los procesos electorales.

Por último, publicar esta obra en este momento significa invitar a la ciudadanía a la lectura informada y al debate riguroso. Su contenido ofrece herramientas para pensar con responsabilidad las futuras decisiones institucionales, con la convicción de que sólo un sistema electoral autónomo, confiable y técnicamente sólido puede sostener la democracia que las mexicanas y los mexicanos han construido en las últimas décadas.

Arturo Castillo Loza
Consejero Electoral

Introducción

Prácticamente en cualquier democracia la regulación electoral suele ser revisada de manera constante, lo normal es que esto ocurra después de un proceso electoral, ya por la necesaria actualización de los procedimientos y la aplicación de nuevas tecnologías, ya por la aparición de nuevos fenómenos políticos o por el incremento de la competitividad entre los partidos políticos. El efecto en las elecciones de la lucha de las mujeres por hacer valer sus derechos; la atención a las minorías en estado de vulnerabilidad, como las comunidades indígenas; la demanda de participar en los procesos electorales por parte de los nacionales radicados en el extranjero o la simple adecuación de los procedimientos para votar en libertad y seguridad durante una situación de pandemia, son algunos de los factores que hacen necesario revisar, elección tras elección, las regulaciones electorales. Hoy en día incluso se hacen propuestas para impedir el uso del teléfono móvil durante la votación, para evitar el éxito de mecanismos de compra o coacción del voto.

En México, desde la reforma político-electoral de 1977, se han realizado constantes modificaciones a la legislación electoral en aras de atender las crecientes demandas de la oposición por mejorar los procedimientos electorales y construir condiciones de competencia cada vez más equitativas.¹ De hecho, se realizaron ocho reformas posteriores a la de 1977 antes de llegar a las leyes que rigen los procesos electorales desde 2014.²

- 1 Antes de 1977, durante la década de los sesenta, se realizaron reformas que buscaron otorgar a la oposición espacios de representación en la Cámara de Diputados a través de los denominados *diputados de partido*.
- 2 Además de una reforma menor en 1979, las leyes electorales se reformaron en 1981 y 1986 para afinar procedimientos de la elección, emitir la credencial para votar con fotografía y precisar los términos de la representación proporcional para la composición de la Cámara de Diputados. Posteriormente, pasada la polémica elección de 1988, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la ley electoral en 1990 con el fin de crear el Instituto Federal Electoral (IFE). En el contexto de la proximidad de la elección de 1994, se realizaron dos reformas adicionales para atender los reclamos de la oposición en 1993 y para contener la crisis política generada en 1994 por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato

Cada una de las reformas aportó elementos importantes a la calidad de los procesos, aunque destacan la de 1990, por la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); la de 1996, que otorgó plena independencia y autonomía al IFE y separó a la Secretaría de Gobernación de la organización de las elecciones; y la de 2014, que transformó al IFE en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) para incorporar entre sus funciones la de coadyuvar en la organización de los procesos electorales locales (Córdova, 2008). Con todo, a lo largo de todas las reformas se perfeccionaron gradualmente los procesos electorales gracias a la incorporación y sofisticación de la credencial para votar con fotografía, el mecanismo de selección y capacitación aleatoria de quienes integran las mesas directivas de casilla, el anuncio oportuno de los resultados electorales, el creciente otorgamiento de prerrogativas a los partidos políticos, la profesionalización del funcionariado electoral en toda la República y la organización en general de las elecciones, sin olvidar la búsqueda de construir mecanismos jurídicos para dirimir controversias entre los actores políticos y su rendición de cuentas.

La optimización paulatina de la regulación electoral se volvió cada vez más compleja debido a que los cambios realmente importantes requerían reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en un contexto de gobiernos divididos, en el que ningún partido por sí mismo tenía los votos para lograrlo y una reforma

del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994. En pleno proceso electoral de 1994, se reformó una vez más la ley electoral federal para dar confianza a la oposición sobre la calidad del proceso y se nombró a un nuevo Consejo General del INE. En 1996 el Presidente de la República llamó a un proceso de reforma “definitiva” en materia electoral, que abrió las puertas para un cambio sustantivo en el marco jurídico electoral ya que la Secretaría de Gobernación dejó de formar parte del Consejo General, por lo que se otorgó plena independencia y autonomía al IFE, se incrementaron sustancialmente las prerrogativas de los partidos políticos para optimizar las condiciones de la competencia electoral y se avanzó en la participación ciudadana en cuanto al control y organización de los procesos. Después de la complicada elección de 2006, se reformó una vez más la legislación en materia electoral en 2007 a fin de construir un nuevo modelo de comunicación política para los partidos y evitar la influencia de los funcionarios públicos en los comicios. Estas leyes no se volvieron a reformar sino hasta 2014, en el marco del Pacto por México del Presidente Enrique Peña Nieto, que transformó al IFE en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) y lo facultó para participar en la organización de los procesos electorales locales. Sobre las reformas electorales en México ver: Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto y J. J. Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 653-703). IJ-UNAM; IDEA Internacional. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>

legal no era suficiente. De hecho, uno de los secretos del éxito de las reformas pasadas fue privilegiar el consenso entre todas las fuerzas electorales para realizar cualquier cambio.

Adicionalmente, el proceso regulador de las elecciones atravesó por dos instancias adicionales que generaron no poca polémica con los partidos políticos. En primer lugar, el entonces nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en su artículo 82, párrafo 1, inciso a), aprobado por el Congreso de la Unión, mantuvo la facultad del Consejo General del IFE de expedir los reglamentos internos necesarios para garantizar el buen funcionamiento del Instituto. Además, la misma norma, en su inciso j), facultó al Consejo General para dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, y a la Junta General Ejecutiva para expedir el reglamento de sesiones de los consejos locales y distritales, que tienen obligaciones directas en la organización de las elecciones. Más importante aún fueron las atribuciones que la mencionada ley otorgó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en su artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), relativos a la elaboración de los lineamientos que tendrían que seguir los partidos políticos para la presentación de sus informes anuales y de campañas sobre sus ingresos y egresos.

Con la reforma de 1996, el IFE quedó facultado para emitir normas que transformaron completamente los sistemas de administración interna de los partidos políticos y en especial los reportes de los ingresos y gastos que realizaban las candidaturas durante una campaña electoral. Otro ejemplo de la capacidad reguladora de la autoridad electoral se manifestó en la emisión del Reglamento de Elecciones que aprobó el Consejo General del INE, después de la elección de 2015, para precisar en un solo instrumento jurídico las facultades de los organismos públicos locales (OPL) electorales y las del INE en la organización de los procesos electorales locales.

En segundo lugar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó, observó o modificó muchos de los acuerdos y resoluciones del Consejo General del IFE y del INE. Más allá de las diferencias y polémicas que este tipo de sentencias motivaron, lo cierto es que el Tribunal construyó paulatinamente un marco jurídico con precedentes, tesis relevantes y jurisprudencias que debieron incorporarse en la regulación electoral, y que religiosamente debió

observar el Consejo General del IFE y del INE.³ Uno de los ejemplos más relevantes de estos procesos fue el procedimiento jurídico que estableció la Sala Superior para resolver oportunamente y con celeridad los procedimientos sancionadores a los partidos por presuntas violaciones a la normatividad electoral. A partir de esa sentencia, el IFE debió reorganizar a sus equipos jurídicos y atender en menos de una semana las quejas que presentaba un partido en contra de otro, particularmente en los casos vinculados con sus promocionales y sus contenidos presuntamente violatorios de la ley.⁴ Evidentemente, muchas de las normas que se generaron por decisiones del Tribunal Electoral posteriormente se incorporaron en la ley e incluso en la misma Constitución.

En todo caso, después de varios procesos de elección, parece evidente la necesidad, por una razón o por otra, de realizar frecuentes adaptaciones a la regulación electoral. Sin embargo, no siempre ocurrió que las reformas electorales fueran oportunas y que resolvieran a tiempo los problemas para evitar conflictos en una elección. Si bien, como se mencionó anteriormente, a partir de 1977 se realizó una reforma electoral prácticamente para cada elección, ése fue el resultado obtenido ante el fortalecimiento de la oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la necesidad de legitimar el sistema político, menoscabado debido a las recurrentes crisis económicas, la polémica “caída del sistema” en la elección de 1988 y la crisis política de 1994, derivada de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y del asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio. No obstante, después de los comicios de 1996 no se realizó reforma alguna hasta 2007.

- 3 Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha recopilado y publicado una amplia literatura en relación con este tema, que, entre otras fuentes, se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>
- 4 Fueron muchos los temas que abordó el Tribunal Electoral y que impactaron en las normas y procedimientos que siguió el IFE y después el INE. El Tribunal ordenó perfeccionar la fundamentación y motivación de los acuerdos del Consejo General, estableció requisitos para la correcta notificación de oficios a los actores en materia de quejas y denuncias y de procedimientos de fiscalización, instrumentó criterios para individualizar las sanciones pecuniarias que aplica la autoridad a los sujetos obligados, emitió lineamientos para que el INE aplicara la paridad de género en el registro de las candidaturas de los partidos políticos e hizo lo mismo en el caso de las acciones afirmativas que el INE debiera ordenar para garantizar la representación de migrantes, indígenas, personas discapacitadas, comunidad afromexicana y personas con preferencias sexuales diversas. Cabe recordar que, en este último caso, el Tribunal interpretó la necesidad de aplicar estas medidas aun cuando no estén reguladas en la ley. Con estas acciones, las normas electorales adquirieron mayor precisión.

Fue una legislación que rigió cuatro elecciones federales: 1997, 2000, 2003 y 2006 (Córdova, 2008). Así, el presidente Ernesto Zedillo calificó la legislación electoral de 1996 como la “reforma definitiva” (Sánchez, 2022).

La alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 generó la percepción de que México había arribado a un estatus superior de la democracia y que no eran necesarios mayores cambios en la normatividad. En consecuencia, no se realizaron modificaciones a las leyes, aunque en 2005 se estableció en la CPEUM y en la legislación el derecho al voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, que se aplicó por primera vez en la elección presidencial de 2006. La falta de otras reformas generó que no se incorporaran en la ley medidas para regular fenómenos que sin duda podrían afectar la elección presidencial. Por ejemplo, la propaganda gubernamental durante las campañas no estaba limitada;⁵ la organización de precampañas por parte de los partidos políticos ya era una realidad y la ley no contemplaba mecanismos para evitar que se convirtieran en campañas disfrazadas; además de que no existían lineamientos para medir y fiscalizar los ingresos y gastos de esos procesos,⁶ tampoco existía limitación a la adquisición de promocionales de radio y televisión por parte de candidaturas y partidos, ni prevalecían las normas actuales para realizar un nuevo conteo de votos en circunstancias específicas; asimismo la resolución de las quejas estaba completamente en manos del IFE y no había medidas cautelares para prevenir que las y los agentes incurrieran en hechos presuntamente violatorios de la ley.

Después de la polémica elección de 2006, fue necesaria una reforma que modificara sustancialmente las atribuciones del IFE, especialmente en

- 5 Era necesario, por ejemplo, que miembros del Consejo General del IFE se entrevistaran con altas autoridades del gobierno federal para exhortar al primer mandatario a moderar o limitar su discurso durante el proceso electoral, para construir mejores condiciones de equidad en la contienda sin que necesariamente se lograra un compromiso o una obligación legal de hacerlo.
- 6 Al respecto, la falta de normatividad sobre campañas y la ausencia de un calendario para su realización generaron la necesidad de que el Consejo General del IFE decretara en diciembre de 2005 la llamada “Tregua Navideña”, que limitaba cualquier expresión de proselitismo anticipado al inicio de las campañas electorales por parte de quienes ya se ostentaban como candidatos a la Presidencia de la República. En otras palabras, el IFE no contaba con mayores instrumentos legales para ordenar procesos que eran una realidad política y que no estaban normados en la ley.

materia de radio y televisión y de resolución de quejas y controversias; además de establecer nuevos procedimientos de organización electoral y conteo de votos, de limitar la intervención del funcionariado público en los procesos electorales y de prohibir la propaganda gubernamental durante las campañas.⁷

Al analizar la pertinencia de la regulación electoral actual en el contexto descrito, es necesario recordar que la reforma de 2014, al igual que la de 1996, ha estado vigente en cuatro elecciones: 2015, 2018, 2021 y 2024. Todo parecería indicar que el INE, surgido de la reforma del 2014, cuenta con todos los elementos para organizar los comicios adecuadamente; con todo, el contexto político ha cambiado, los derechos democráticos de los ciudadanos han evolucionado y la ley no necesariamente está actualizada para atender los nuevos fenómenos. Ciertamente, los procedimientos electorales han sido afinados de manera reglamentaria sin que se hayan presentado mayores problemas de ese tipo en los últimos tres procesos. Ejemplo de ello fue la normatividad que diseñó el Consejo General del INE para organizar la elección de 2021, en medio de la pandemia de COVID-19, y facilitar con seguridad la realización de los comicios. Sin embargo, prevalecen cuestionamientos sobre la pertinencia de algunas normas que parecen ya muy desgastadas. Algunas de esas temáticas tienen que ver con el modelo de comunicación política, que mantiene un alto número de promocionales al aire durante las campañas electorales, y con la falta de una buena regulación en materia de uso de redes sociales que contemple el actuar de los propios partidos en éstas e incluso el de sus seguidores.

Evidentemente, la legislación electoral actual requiere incorporar los avances que tanto el INE como el TEPJF han desarrollado en materia de paridad de género para el registro de las candidaturas de los partidos, así como las nuevas prácticas relacionadas con la aplicación de acciones afirmativas para grupos vulnerables, el uso experimental de urnas electrónicas durante la jornada electoral, el voto de las personas en situación de prisión preventiva y un conjunto de reglas que debieran ser precisadas para optimizar la relación entre el INE y los Organismos Públicos Locales en materia electoral. En relación con este último punto,

7 La reforma de 2007 incluso modificó la forma de integrar la mesa del Consejo General del IFE y estableció el nombramiento de las consejerías electorales de manera escalonada, con base en lo cual la Cámara de Diputados sustituyó a seis de las nueve consejerías, incluyendo a su presidente.

a manera de ejemplo, es notorio que prevalece una contradicción referente al presupuesto de los OPL ya que, por un lado, el nombramiento de sus autoridades, la emisión de lineamientos para organizar las elecciones locales y la supervisión de todas las actividades locales le corresponden al INE; sin embargo, definir su presupuesto es atribución de los congresos locales. Esta situación genera constantes problemas de coordinación y los OPL suelen no contar con los recursos necesarios y oportunos para realizar sus tareas.

El nuevo contexto para la regulación electoral

Las democracias liberales enfrentan un contexto político que está haciendo difícil su actualización y el desarrollo de reformas para su fortalecimiento, lo cual podemos ubicar como nuestra hipótesis de trabajo. A saber, la elección de gobiernos con un alto nivel de popularidad pero poco respetuosos de los principios básicos de la democracia está generando el debilitamiento de los consensos necesarios para llevar a mejor término los procesos de toma de decisiones democráticas, lo que en consecuencia pone a prueba la estabilidad de las instituciones y su eficacia.

Más allá del debate actual sobre el resurgimiento de gobiernos populistas en el mundo, de tendencias hacia la derecha o a la izquierda, y del fortalecimiento de nuevas formas de autoritarismos, la realidad es que en general se han debilitado algunos de los principios de división de poderes como forma de contar con pesos y contrapesos frente al poder personal del gobernante. Al mismo tiempo, se cuestiona la legitimidad de las autoridades judiciales y se rompen los mecanismos para la generación de consensos que faciliten la prevalencia de las prácticas democráticas.

La campaña presidencial de 2020 en Estados Unidos, por ejemplo, evidenció el desarrollo de este tipo de tendencias: Donald Trump no sólo declaró durante su campaña que no necesariamente reconocería los resultados, sino que también especuló sobre posibles fraudes electorales en su contra y convocó a una movilización hacia el Capitolio, para al menos dificultar la toma de posesión de Joe Biden como Presidente de los Estados Unidos (Washington Post, 2021). El problema mayor en la materia se concentra en el descrédito a las instituciones electorales, que

constituyen una de las primeras garantías de la continuidad democrática y de su integridad.

En el marco de una creciente polarización de la sociedad, se ha generado la percepción de que únicamente existen dos opciones en muchas democracias: apoyar al gobierno en el poder o estar en contra de él. También, se clasifica a la población en sólo dos categorías: se acredita y se aplaude a los unos, mientras se descalifica y se critica a los otros, incluyendo medios de comunicación, instituciones del Estado, académicos, intelectuales y todo lo que pudiera significar una crítica a las nuevas políticas que se proponen. El efecto de la polarización consiste en diluir la riqueza de la pluralidad, que caracteriza a cualquier sociedad, y se dificulta el camino para la construcción de alternativas democráticas que generen consensos.

Si bien México no ha sido la excepción en estas tendencias, es preciso señalar que se han agregado al menos tres particularidades que dificultan sobremanera el avance de la regulación electoral. En primer término, la permanente descalificación desde el Poder Ejecutivo a las instituciones de la democracia mexicana ubica el debate del perfeccionamiento de nuestra democracia fuera de los temas sustanciales: la crítica se ha centrado en el costo de la democracia cuando prevalece una sociedad empobrecida como la mexicana, en los altos sueldos de quienes conducen a las instituciones, en el exceso de los costos y los gastos de los procedimientos electorales, en el tamaño de las instituciones y en la supuesta duplicidad de funciones que realizan sus órganos. Este tipo de recriminaciones se han emitido en contra tanto del INE como del Tribunal Electoral. Adicionalmente, desde el discurso político se argumenta que las actuales instituciones han tolerado y formado parte de supuestas prácticas de fraude electoral, por lo que es necesario eliminarlas o transformarlas radicalmente.

El efecto de la permanente crítica a las instituciones dificultó en los últimos años la construcción de los acuerdos necesarios para buscar soluciones propositivas a los problemas reales que enfrenta la democracia mexicana y que tienen relación con temas vinculados con otras problemáticas, más estrechamente relacionadas con la organización y arbitraje de los procesos electorales. Sólo a manera de ejemplo, se enumeran algunos de estos temas:

1. El perfeccionamiento de algunos de los procesos electorales, con el uso de nuevas tecnologías para emitir el voto, como la instauración del voto a distancia, a través del sistema de internet o el uso de urnas electrónicas, etcétera.
2. La inclusión en la regulación electoral de elementos que atiendan y den certeza a los actores políticos sobre cómo resolver los nuevos problemas de representación de los sectores de la población; el establecimiento de normas claras para la aplicación de la paridad de género y las acciones afirmativas —que, de hecho, se implementaron en la elección de 2021 y 2024 con base en sentencias emitidas por el Tribunal y por el propio INE, pero sin una norma precisa en la ley—.
3. El rediseño integral de las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, tanto en relación con el financiamiento público al que tienen derecho a nivel federal y local como con respecto a su acceso a los medios de comunicación.
4. El fortalecimiento de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, durante los tiempos ordinarios, así como a lo largo de las campañas electorales, para establecer un sistema eficiente de rendición de cuentas de partidos y candidaturas satisfactorio para la sociedad y que favorezca la credibilidad del sistema de partidos en México.
5. El alcance de las medidas cautelares en la instrucción de las quejas y denuncias que se presentan ante el INE y la solución oportuna de las controversias jurídicas con la aplicación, en su caso, de sanciones eficientes para inhibir prácticas ilegales por parte del TEPJF.
6. El perfeccionamiento y mejoría de la definición de las funciones que corresponden a las autoridades locales para optimizar la coordinación y colaboración

con la autoridad nacional en cuanto a la organización de los procesos electorales.

7. El efectivo control de la participación de los gobiernos en los procesos electorales, desde la definición de los presupuestos de las autoridades hasta el uso de la propaganda gubernamental y la influencia de funcionarios públicos en las preferencias electorales, en aras de preservar la equidad en la competencia.
8. Las características que deben tener los órganos electorales, desde el nombramiento de sus titulares hasta el reforzamiento de su estructura territorial y de su Servicio Profesional Electoral.
9. Los elementos que requiere la justicia electoral para la emisión pronta y expedita de las sentencias y resoluciones, con la definición de tiempos para decir el derecho y establecer la definitividad de las decisiones electorales.
10. Las reformas que faciliten la eficiente y oportuna persecución de los delitos electorales, como la compra del voto o los medios de coacción al elector.

Estas temáticas, entre otras, se derivan de la experiencia institucional y electoral de los últimos 10 años, transcurridos desde que se emitieron las normas actuales.

En segundo término, el ataque constante a las autoridades electorales ha estado acompañado de diversas propuestas de reforma electoral desde el Poder Ejecutivo, las cuales no han partido de un diálogo abierto, transparente e incluyente de parte de las autoridades gubernamentales hacia la oposición, incluso cuando éstas ofrecieron un proceso de parlamento abierto para escuchar las alternativas a las propuestas. Durante los primeros años de la administración de Andrés Manuel López Obrador, se lograron modificaciones constitucionales y legales que tuvieron un importante efecto en el trabajo de las autoridades electorales, pero sin relevancia final en las decisiones del electorado. Dichos cambios tuvieron que ver con las modificaciones a la fórmula de la consulta

popular, que es una forma de democracia participativa, y al establecimiento de la consulta sobre la revocación de mandato del Presidente de la República. Ninguna de las dos reformas fue aprobada sin intensos debates y su aplicación no motivó al mínimo de participación para fortalecer su práctica. De hecho, sólo se realizó una consulta popular con base en la nueva ley en todo ese sexenio.

Sin embargo, sí hubo una propuesta de reforma constitucional por parte de la Presidencia de la República, que buscaba modificar sustancialmente el sistema de representación política en México (concretamente en la composición del Congreso de la Unión); cambiaba las características, integración, funciones y atribuciones de los órganos electorales; la autonomía constitucional del INE, así como el pacto federal al eliminar a las autoridades electorales locales a fin de concentrarlas en un nuevo organismo nacional.

Más allá de la crítica que se puede realizar al denominado Plan A y sus reformas constitucionales, y al posterior Plan B, que contenía reformas sólo a las leyes electorales, el mayor problema consistió en que ninguno de sus contenidos fue producto del consenso con todas las fuerzas políticas ni —menos— con la sociedad o sus organizaciones.

Este hecho rompió con la tradición de todas las reformas anteriores, en las que participaba la oposición, independientemente de su fuerza en el Congreso de la Unión, por lo que se construían decisiones con altos niveles de consenso. El rechazo a las iniciativas presidenciales por parte del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo el *statu quo*, pero adicionalmente dificultó la posibilidad de abrir un diálogo serio sobre las posibles reformas electorales que se requieren para fortalecer el marco jurídico electoral en el país. Es más, Andrés Manuel López Obrador (Presidente de la República mexicana 2018-2024) insistió, en una de sus conferencias matutinas, impartidas diariamente durante la mayor parte de los días de su gobierno, en que buscaría obtener durante las elecciones de 2024 la mayoría calificada que se necesita en el Congreso de la Unión para aprobar, durante el mes de septiembre del último año de su gobierno, las reformas propuestas.

En todo caso, los temas que el Presidente puso sobre la mesa en materia de reforma electoral distan mucho de atender las principales problemáticas descritas. Esta situación genera un contexto aún más complejo

para realizar una revisión adecuada de la normativa electoral: por un lado, la experiencia del proceso electoral de 2024 muestra que se precisaban modificaciones que resuelvan dificultades estrictamente propias de la organización de la elección, derivadas fundamentalmente en el modelo actual, pero atendiendo a los nuevos fenómenos políticos que inciden en las elecciones.⁸ Por otro lado, se presentó una propuesta de reforma electoral que puso el énfasis en temas como reducir gastos, recortar personal, eliminar oficinas, compactar en una oficina las funciones de varias de las actuales dependencias del INE, además de prácticamente eliminar el Servicio Profesional Electoral y desaparecer a todas las autoridades estatales en materia electoral, tanto a los OPL como a los tribunales electorales locales. El problema adicional fue que la propuesta presidencial se acompañaba de una descalificación a todo el aparato electoral, que México construyó a lo largo de más de 35 años, la cual pretendía identificar al sistema con fraudes electorales inexistentes, corrupción electoral, derroche de recursos y una presunta identificación de las autoridades electorales con los privilegios de la “aristocracia”. En consecuencia, no fue factible realizar ninguna reforma para la elección de 2024.

Pero el verdadero daño consiste en que se eliminó cualquier dejo de voluntad política para establecer un verdadero diálogo democrático y optimizar la normativa electoral. Independientemente de cómo haya terminado el proceso electoral de 2024 y de quién haya ganado en la contienda, el contexto político no parece muy favorable para que en los próximos meses se abra un espacio de negociación que conduzca a realizar los cambios necesarios. Con todo, es importante avanzar en una reflexión que permita analizar no sólo la pertinencia de realizar un

8 Un ejemplo de este tipo de nuevos fenómenos fueron los “procesos internos” que realizaron los partidos integrantes de las dos coaliciones que compitieron por la presidencia en 2024. Ambas coaliciones diseñaron procedimientos fuera de la ley en tiempos que no correspondían a lo que ésta indica para precampañas, amparadas en sentencias del Tribunal Electoral, con la intención de definir quiénes serían sus “coordinadoras”. La situación obligó al INE a establecer lineamientos que permitieran al menos fiscalizar los gastos que estaban realizando las y los contrincantes de cada coalición. Posteriormente, el TEPJF estableció criterios generales y ordenó al INE emitir lineamientos más completos que determinarían tiempos, topes de gasto, características de la propaganda, etcétera. Estas políticas fueron necesarias para que la contienda pudiera recuperar un poco la equidad, quebrantada por el Presidente de la República desde que anunció quiénes serían sus “corcholatas”, entre las cuales nominó a su candidata a la Presidencia. La ley había quedado completamente rebasada y las autoridades no pudieron hacer nada al respecto.

importante ajuste a la legislación electoral, sino también la dimensión que ésta debe tener, especialmente ya que ha transcurrido el primer cuarto del siglo XXI.

Con esta perspectiva, este trabajo busca, en primer lugar, ubicar a la democracia mexicana en el contexto internacional. De modo que William Gelfeld ofrece un panorama en el que compara al INE con otras comisiones electorales alrededor del mundo mediante métricas obtenidas gracias a una serie de indicadores electorales democráticos. Al centrarse en los temas de la comunicación política, la selección de personal y el financiamiento de la comisión electoral, destaca las mejores prácticas a las que México puede y debe aspirar. Si bien el INE se ubica favorablemente frente a algunas de las mejores comisiones electorales del mundo, todavía tiene áreas en las que puede mejorar, y esta sección sugiere formas que pueden impulsar su independencia, autonomía y funcionalidad. Estas mejoras fortalecerán el sistema electoral mexicano y por añadidura la democracia mexicana en general.

En segundo lugar, Roberto Lara Chagoyán aborda una problemática más general relacionada con dos dimensiones del fenómeno democrático: 1) contar con instituciones democráticas y 2) vivir democráticamente bajo dichas instituciones. A nuestro juicio, conviene distinguir entre una y otra, con miras a posibles reformas legales o constitucionales. Por ello, presentamos una serie de reflexiones en torno a lo que no debería ser reformado y a lo que sí amerita algún tipo de cambio o ajuste. Nos preocupa que nuestro marco jurídico electoral esté muy concentrado en reglas y normas definidas directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; basta revisar el tamaño del artículo 41, sus párrafos, apartados e incisos, para observar cómo la Constitución, al menos en esta materia, ha dejado de ser una norma general y ha pasado a incluir detalles muy específicos de los procedimientos electorales, de las prerrogativas de los partidos políticos y de las características que deben tener los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en todo el país. La CPEUM prácticamente se convirtió en un reglamento electoral.

Finalmente, en el capítulo que me corresponde, abordo el carácter de la legislación electoral en cuanto al conjunto de tareas que recaen bajo la responsabilidad de las autoridades electorales. En primer lugar, las tareas propiamente vinculadas con la organización de los comicios, desde la

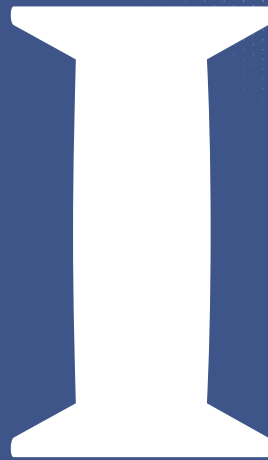
selección del personal responsable en las diferentes etapas del proceso electoral hasta el correcto cómputo de los votos, la comunicación oportuna de los resultados electorales y la entrega de las constancias de mayoría a las candidaturas que resulten ganadoras. En segundo lugar, se analizan las actividades relacionadas con el arbitraje de la elección, en el que básicamente la autoridad electoral y la jurisdiccional resuelven las quejas y los procedimientos oficiosos que se presentan ante el INE sobre presuntas violaciones a la ley que realizan los sujetos obligados (partidos, candidatas y candidatos, medios de comunicación, funcionariado público y otros actores de la sociedad). En este mismo rubro recae el análisis y el alcance de los procesos que realiza el INE para fiscalizar el origen y destino de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas a los diferentes puestos de elección popular.

En definitiva, esta obra no busca hacer propuestas específicas de reforma electoral que pretendan resolver los problemas descritos, sino mostrar el contexto general de las problemáticas mencionadas. Como se ha mostrado en esta introducción, son muchos los temas en los que, tras más de 10 años de la última reforma electoral, son necesarios cambios casi obvios, simplemente hay que tomar en cuenta el desarrollo tecnológico y las experiencias acumuladas en los últimos cinco procesos electorales federales y los más de 35 procesos electorales locales.

Arturo Sánchez Gutiérrez

Referencias bibliográficas

- Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 653-703). IIJ-UNAM; IDEA Internacional. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>
- Sánchez, M. (11 de noviembre de 2022). La contrarreforma definitiva: prejuicios y peligros de la reforma electoral. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/mariano-sanchez-talanquer-prejuicios-peligros-reforma-electoral/>
- Washington Post. (7 de enero de 2021). *Woman dies after shooting in U.S. Capitol; D.C. National Guard activated after mob breaches building*. <https://www.washingtonpost.com/dc-md-va/2021/01/06/dc-protests-trump-rally-live-updates/>



**Las mejores prácticas
democráticas de las
comisiones electorales.
Una comparación internacional**

1. Las mejores prácticas democráticas de las comisiones electorales.

Una comparación internacional

Douglas William Gelfeld

Introducción

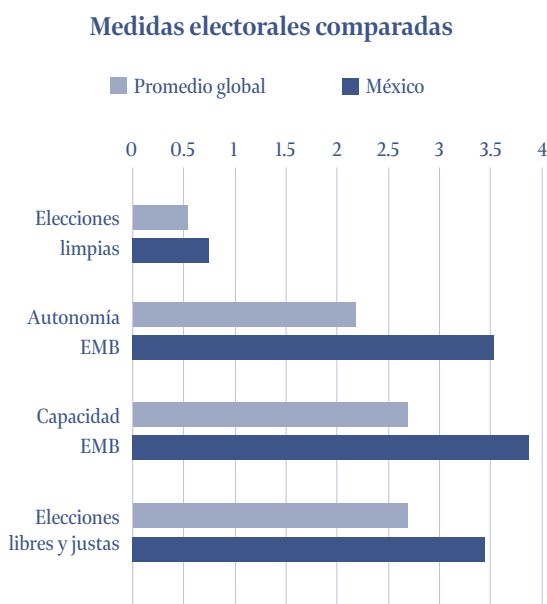
Para saber más sobre cómo se comparan México y el Instituto Nacional Electoral (INE) con otros países y sus comisiones electorales, buscamos datos que proporcionaran una vara de medir para un análisis útil. El instituto sueco Varieties of Democracy (V-Dem) proporciona una amplia gama de datos políticos y sociales basados en evaluaciones de expertos y, lo que es más significativo para este informe, ofrece varias medidas del desempeño de las comisiones electorales o *electoral management body* (EMB) que son de gran utilidad y relevancia para la evaluación del INE. Queríamos tener una mejor idea de la forma en que el instituto se enfrenta al resto del mundo, pero también de cómo se compara más específicamente con las democracias plenas y parciales, así como con los principales organismos electorales del orbe según diferentes métricas.

Para empezar, recopilamos datos sobre los cuatro indicadores principales de V-Dem (Coppedge *et al.*, 2023) para las comisiones electorales u organismos de gestión electoral (EMB, por sus siglas en inglés) con el fin de contraponer al INE con el promedio global. Las cuatro métricas son elecciones limpias, autonomía del EMB, capacidad del EMB y elecciones libres y justas. Para obtener un desglose completo de cada índice y la forma en que se evaluó y midió, consúltese el Apéndice A. La gráfica 1 muestra los resultados de este análisis. Es alentador que el INE supere la mediana mundial en cada una de estas métricas, y que su autonomía y capacidad sean considerablemente superiores a las de las demás

comisiones electorales. El instituto, sin embargo, no debe contentarse —ni lo hace— con estar por encima del promedio global: debe seguir esforzándose por ser una institución de clase mundial y, con ese estatus en mente, ha de compararse con otras democracias e incluso con las comisiones electorales de mejor desempeño internacional. Las siguientes gráficas muestran estos contrastes.

Gráfica 1

México vs. el mundo



Fuente: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023).

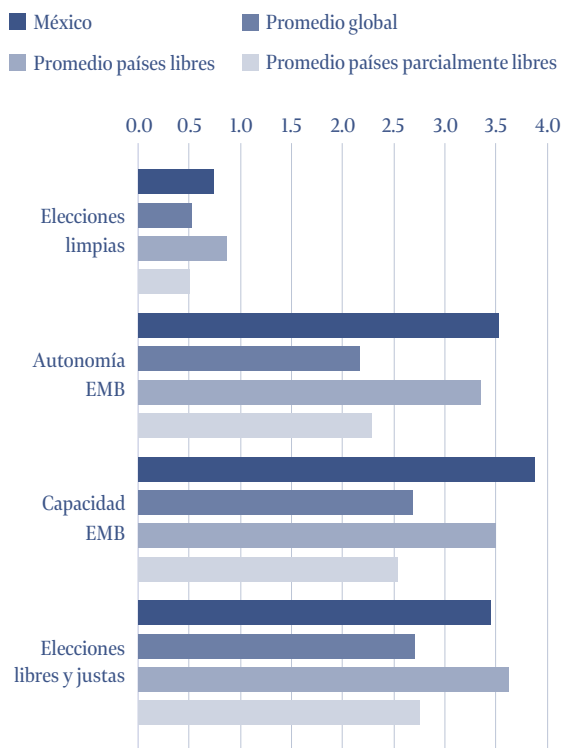
Debido a que México es una democracia, y a que Freedom House lo califica como un país parcialmente libre, es apropiado confrontar al INE con las comisiones electorales de los países totalmente libres y las de los parcialmente libres, además de contrastarlo con el promedio global (Freedom House, 2023). La gráfica 2 ilustra cómo el INE se compara con sus semejantes cuando se subdivide por nivel de democracia. Al evaluar los datos, el instituto se equipara favorablemente con el promedio de los países libres en las cuatro métricas y supera a los países parcialmente

libres en estas medidas. El INE cae ligeramente por debajo de la media de los países libres en cuanto a elecciones limpias y elecciones libres y justas, pero obtiene una puntuación más alta en autonomía y capacidad de EMB, lo que demuestra su fortaleza institucional en términos de su relativa independencia y funcionalidad.

Gráfica 2

México vs. el mundo, vs. países libres
y vs. países parcialmente libres

Indicadores electorales comparativos



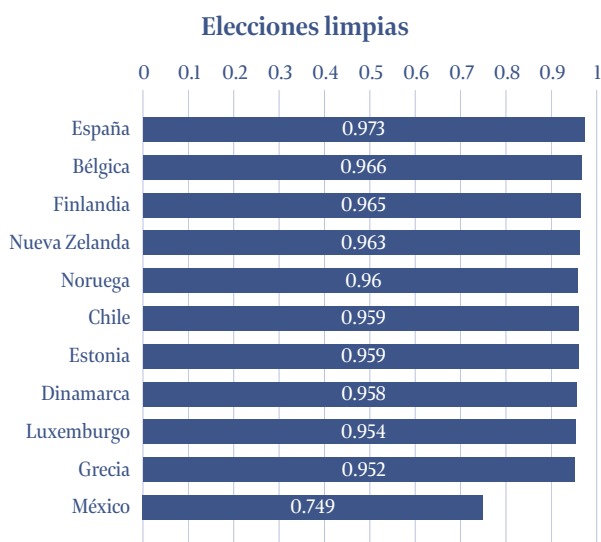
Fuente: datos electorales: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023); distinciones entre países libres y parcialmente libres: *Freedom House* (2023).

Concebimos al INE como una institución de clase mundial y por lo tanto no basta con medirlo contra un promedio de países libres o parcialmente

libres; también queremos saber cómo se compara con aquellos Estados con las mejores comisiones electorales del mundo. Por lo anterior, hemos contrastado al instituto con las diez primeras naciones para cada indicador electoral V-Dem por separado. La gráfica 3 muestra que el INE está sólo un paso por debajo de los países con las elecciones más limpias del orbe y tiene un poco de terreno que recuperar para ser considerado entre los más sobresalientes del globo en esta métrica.

Gráfica 3

México vs. los 10 principales países con elecciones limpias

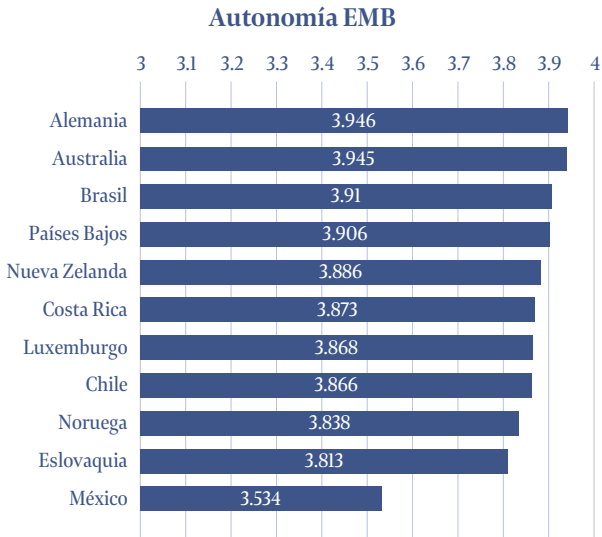


Fuente: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023).

La gráfica 4 señala que, en términos de autonomía de EMB, el INE sigue estando un paso por detrás de los principales países del mundo que encabezan esta métrica. Esto implica una considerable independencia y variedad de actividades para la institución. Se debe tener en cuenta la diferencia de escala de la gráfica 3 con las tres siguientes (gráficas 4-6) y las anteriores (gráficas 1-2), ya que V-Dem mide esas variables en una escala de 0-4 y no de 0-1, como es el caso de la variable de la gráfica 3, por lo que la diferencia entre México y las primeras naciones para las medidas de las siguientes gráficas es más pequeña.

Gráfica 4

México vs. los 10 países con EMB con mayor autonomía



Fuente: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023).

La gráfica 5 indica que, en términos de capacidad de EMB, México está sólo ligeramente por debajo de los 10 principales países, pues se ubica impresionantemente en el puesto 11 a nivel mundial en esta métrica. Este valor indica que el INE tiene una capacidad impresionante para llevar a cabo los deberes y funciones asignados y se compara favorablemente con las mejores instituciones electorales del planeta.

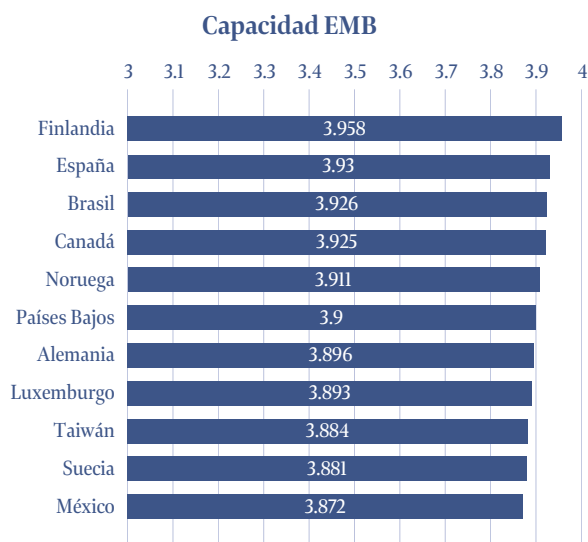
Finalmente, la gráfica 6 presenta nuevamente a México y al INE un pequeño paso por detrás de los principales países en términos de celebración de elecciones libres y justas. Si bien el Instituto tiene una capacidad impresionante, cuenta con cierto margen para mejorar en términos de la conducción de las elecciones mexicanas, a pesar de obtener puntajes superiores también en esta categoría.

En conjunto, los datos cuentan la historia de una agencia autónoma y altamente capaz en el instituto. Aunque hay un margen de mejora respecto a garantizar elecciones limpias que se lleven a cabo de manera libre

y justa, las cifras muestran que el INE es equiparable a las instituciones electorales más destacadas del mundo. Las mexicanas y los mexicanos y su gobierno deberían estar, con razón, orgullosos del profesionalismo y la reputación internacional de la institución, y al mismo tiempo reconocer que aún quedan posibles avances. Las características que lo han hecho fuerte y respetado deben protegerse activamente y las áreas que pueden optimizarse son temas que requieren atención futura. El objetivo de este informe es señalar oportunidades de progreso para que el INE pueda seguir siendo una institución de clase mundial.

Gráfica 5

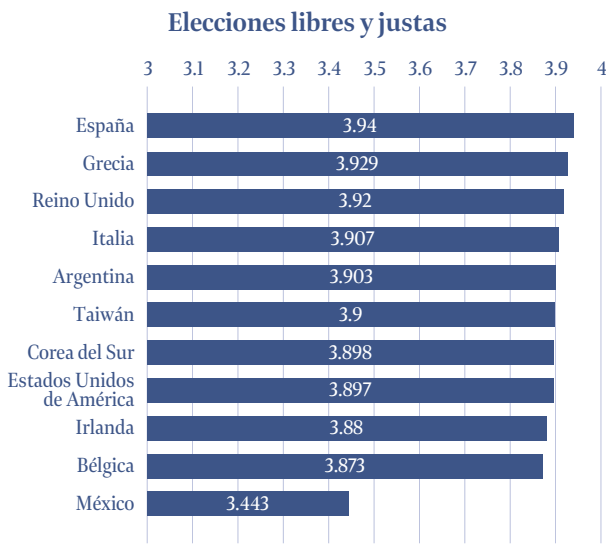
México vs. los 10 países con EMB con mayor capacidad



Fuente: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023).

Gráfica 6

México vs. los 10 principales países con elecciones libres y justas



Fuente: *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2023).

1.1. Las comisiones electorales en las democracias

Un excomisionado electoral en jefe de la India, T. S. Seshan, afirmó que

una buena elección requiere cuatro elementos: una ley electoral que esté plenamente adaptada para ofrecer elecciones libres y justas, una comisión electoral que sea verdaderamente autónoma y valiente, procedimientos administrativos que aseguren que incluso los hombres y mujeres menos privilegiados puedan ejercer su derecho al voto libremente sin miedo y un electorado plenamente consciente de sus derechos y responsabilidades (Lekorwe, 2006, p. 63).

Ninguno de estos elementos esenciales se puede lograr sin una comisión electoral autónoma que esté plenamente financiada y empoderada.

Es alarmante que la tendencia más amplia en el mundo en este momento sea la de un declive democrático, y las comisiones electorales también son parte de esta degradación. V-Dem muestra en sus datos de 2023 que los gobiernos de 24 países de todo el mundo están disminuyendo activamente la autonomía de sus comisiones electorales (CE) como parte de este fenómeno de retroceso democrático (Lindberg, 2024). El 2024 fue crítico para la democracia global, ya que más de 60 países, que representan más de la mitad de la población del planeta, votaron en las elecciones de ese año. Es preocupante que 31 de estos 60 países estén disminuyendo su nivel de democracia, mientras que sólo tres lo están aumentando (Lindberg, 2024). Con las democracias bajo una amenaza persistente, es aún más imperativo que comprendamos los factores que ayudan a garantizar la funcionalidad, la transparencia y la vitalidad de las CE dondequiera.

Las comisiones electorales son fundamentales para mantener una democracia vibrante, por lo que aprender la lección de lo que garantiza su autonomía y funcionalidad óptima es fundamental tanto para México como para todas las sociedades democráticas. Si bien los datos citados en la sección anterior demuestran que el INE puede considerarse dentro de las principales comisiones electorales del mundo, aún queda un margen de mejora. En esta sección, presentamos la gestión electoral examinando argumentos teóricos, además de ejemplos del mundo real que pueden ser de utilidad para el INE en su búsqueda de mantener su estatus como institución de clase mundial.

La independencia de una CE es fundamental para su correcto funcionamiento y capacidad para llevar a cabo su misión esencial de gestión y supervisión electoral. Teniendo esto en cuenta, las mejores prácticas exigen que la independencia de la comisión electoral esté consagrada en la constitución de un país, como ocurre en India, Fiyi, Nigeria y Ecuador, entre otros (Joseph, 2021). Por el contrario, la ausencia de una CE independiente puede causar daño a una democracia cuando las elecciones se perciben como ilegítimas (Lekorwe, 2006), como ha sido el caso en otros países como Bolivia, Nicaragua y Venezuela en este siglo. Dado este necesario y repetido enfoque en la independencia en la literatura, decidimos restringir nuestra óptica a las tres áreas que estimamos críticas para todas las comisiones electorales alrededor del mundo y para el INE en particular: la comunicación política, la metodología de

selección de personal y el mecanismo de financiamiento de las comisiones electorales.

1.2. Comunicación política

La capacidad de una comisión electoral para comunicarse clara, abierta y directamente con el electorado es esencial. Una CE debe comunicar una gran cantidad de información clave: pautas de elegibilidad y registro de votantes, fechas de las elecciones, lugares de votación, encuestas a pie de urna y resultados electorales. La comunicación oportuna y precisa de esta información puede ayudar a garantizar una elección libre y justa e infundir confianza pública. Por eso, los parámetros y la estructura de la comunicación política de la comisión electoral son de tanta importancia.

1.2.1. Comunicación ciudadana

Las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a saber quién dirige la CE junto con su jerarquía y estructura (Garnett, 2019). Y es el personal que la conforma que a su vez debería tener el derecho exclusivo de comunicar información electoral a la ciudadanía. En particular, la CE debería anunciar los resultados oficiales (tanto provisionales como definitivos) de todas las elecciones y pronunciar la celebración de unas elecciones libres y justas (Cheeseman y Elklit, 2020). La concesión de este monopolio sobre la comunicación electoral garantiza la claridad y consistencia de los mensajes, así como la confiabilidad de la gente en la CE para comunicar los resultados de manera oportuna y precisa. Este derecho exclusivo a realizar la comunicación electoral debe estipularse formalmente en una ley, en directrices electorales o en la constitución (Cheeseman y Elklit, 2020) con el objetivo de que sea claro y no lo puedan infringir los agentes políticos o los partidos que esperen poder influir en el proceso o resultados. Además, la CE debería designar a la persona funcionaria cuya responsabilidad sea comunicar los resultados (Cheeseman y Elklit, 2020) —muy probablemente la jefa o el jefe de la comisión electoral—, que quizá también sea la cara de la institución para la ciudadanía de un país determinado. De esta manera, se puede forjar confianza entre la jefa o el jefe de la CE y el pueblo, el cual esperará que los resultados electorales sean proporcionados por la misma

persona o grupo de personas en un intervalo predecible después de que hayan concluido las elecciones.

1.2.2. La estructura de la comunicación política

Para garantizar esta comunicación regular y consistente, es preciso permitir que las comisiones electorales se correspondan abierta y libremente con las candidatas y los candidatos, los partidos políticos, los medios de comunicación y el público en general con miras a fomentar una comunicación clara, así como procedimientos y directrices electorales concretos (Catt *et al.*, 2014). Esta vía abierta de comunicación puede ayudar a promover los cronogramas, procesos y resultados de la CE (Catt *et al.*, 2014). Cualquier cambio en el calendario o los procedimientos electorales debe notificarse de manera inmediata y amplia a todos los partidos participantes para permitir a los actores políticos o al electorado el tiempo suficiente para planificar y ajustar en consecuencia.

La comisión electoral también debería tener una relación directa con múltiples medios de comunicación para brindar mensajes concretos sobre las fechas, los lineamientos y los resultados electorales (Catt *et al.*, 2014). Asimismo, antes de las elecciones debería contar con un plan de comunicación claro sobre cómo la institución interactuará con los medios (López-Pintor, 2000), además de un cronograma para hacerlo. Este diseño mejorará la previsibilidad y la transparencia de las elecciones en términos más amplios si se informa y se sigue de cerca. La CE tendría que intentar utilizar la última tecnología de comunicación para interactuar con el electorado de forma rápida y precisa (López-Pintor, 2000) a través de una variedad de plataformas de medios tradicionales y nuevos para difundir la información lo más ampliamente posible. Muchas personas en todo el mundo acceden ahora a noticias e información en las redes sociales; por lo tanto, la CE también habría de desarrollar una estrategia de redes sociales para difundir información en plataformas clave (Catt *et al.*, 2014).

La facilidad y capacidad con la que el electorado puede interactuar con la CE puede ser un indicador de la eficacia de éste en su asistencia a los votantes (Garnett, 2019), y la comunicación rutinaria con sus partes clave interesadas es esencial (Joseph, 2021). Con este fin, la comisión electoral puede establecer canales directos con el electorado para

fomentar una comunicación abierta, incluidas líneas telefónicas exclusivas, servicios de asistencia técnica y programas de medios interactivos (Catt *et al.*, 2014). Además, la CE puede y debe publicar informes electorales y financieros anuales para impulsar la transparencia (Catt *et al.*, 2014; Joseph, 2021). Que una comisión electoral propague estos informes con frecuencia suele ser un buen indicador de su transparencia (Garnett, 2019).

1.2.3. Comunicación libre de interferencias

Como institución independiente, la CE debe evitar que las y los líderes políticos o de opinión y los partidos políticos interfieran con comunicados o declaraciones que puedan influir en o perjudicar a otras dirigencias, a la propia, a otros miembros de partidos e incluso a los suyos. Las personas o entidades externas a la CE —agentes políticos o medios de comunicación (especialmente los sesgados)— no habrían de anunciar los resultados electorales iniciales; esto debería ser competencia exclusiva de la comisión electoral porque estos anuncios o proclamaciones pueden incidir en la percepción del electorado y afectar la recepción, la aceptación o incluso el apoyo a los resultados electorales. Para ilustrar mejor, uno puede recordar las elecciones estadounidenses del año 2000, en las que Fox News, al designar a George W. Bush como ganador de Florida (y, por lo tanto, también de las elecciones nacionales), condicionó al público a pensar que el candidato republicano era el ganador legítimo, lo que influyó en la elección y también en el posterior debate de recuento contra Al Gore, el candidato demócrata (Alves, 2010). A fin de evitar cualquier desconcierto en la comunicación, sería conveniente que la CE establezca un procedimiento y un calendario fijos con los que anuncie el resultado de las elecciones y con los que el electorado esté familiarizado. Estos avisos deben seguir un formato consistente y contener los resultados estadísticos y numéricos relevantes para cada candidatura y partido (Catt *et al.*, 2014) con el objetivo de garantizar la transparencia electoral.

1.2.4. Jugadoras y jugadores con derecho a veto y procesos de apelación

Por último, el poder de vetar u obstruir los resultados electorales debería concederse con moderación, si esto sucede. Sin embargo, en caso

de que esta facultad esté otorgada constitucional o legalmente, la normatividad deberá estipular, además de cuáles son los procedimientos formales para ejercerla —que deberán estar enumerados y haberse comunicado a los agentes políticos, a las organizaciones civiles y al público en general mucho antes de que se celebren las elecciones—, qué personas e instituciones disponen de ella, o bien si poseen la capacidad de retrasar las elecciones o la publicación de los resultados electorales oficiales (Cheeseman y Elklit, 2020). Esto es particularmente importante en países donde se han producido retrasos o anulaciones en el pasado, dado que el electorado puede ser más escéptico con respecto a la CE o a sus resultados oficiales (Cheeseman y Elklit, 2020). La confianza pública se establece mediante la comunicación clara de las reglas electorales y el cumplimiento de éstas por parte de las autoridades electorales antes y durante la temporada electoral.

1.3. Metodología de selección del personal de la comisión electoral

El proceso mediante el que un país integra su comisión electoral es un indicador importante de su transparencia y credibilidad ante el electorado. Es esencial que existan mecanismos de nombramiento claros y que se comuniquen al público para que así pueda confiar en la independencia y las calificaciones de las personas designadas para dirigir y dotar de personal a la institución.

1.3.1. Seleccionar a una o un líder

La mayoría de las organizaciones siguen el ejemplo de sus liderazgos, y las comisiones electorales no son diferentes. Por lo tanto, el proceso para garantizar una CE altamente competente y transparente comienza con la selección de la directora o el director de la institución. El proceso de nombramiento y selección para la jefatura de la comisión electoral debe establecerse mucho antes de la celebración de las elecciones y asentarse en una ley o política de dominio público. Tal vez sea innecesario decir que el mecanismo de nombramiento y selección debe ser transparente y basado en el mérito (Catt *et al.*, 2014), pero éste no es siempre el caso en todos los países, especialmente en las democracias nuevas o frágiles.

El proceso de selección de la presidenta o el presidente de la CE ha de incluir procedimientos o audiencias de publicidad, nominación y confirmación abiertos. Debería haber una persona o un organismo designado para nominar tanto a la directora o al director de la institución como a otras y otros comisionados de alto rango, así como una institución diferente para aprobar o confirmar las nominaciones, esto para proporcionar un control y equilibrio. La inclusión y consulta de grupos de oposición en el proceso de nombramiento y selección es una mejor práctica para garantizar una mayor aceptación del eventual liderazgo de la comisión electoral (Cheeseman y Elklit, 2020). Al buscar candidaturas de liderazgo, la publicidad abierta para los puestos de la CE permitirá una mayor transparencia, un grupo de candidatas y candidatos más grande y una selección basada en el mérito. No obstante, un posible inconveniente de un proceso tan abierto y público es desalentar a las candidaturas que no quieran pasar por el proceso de selección público o que teman al estigma del fracaso en la misma (Catt *et al.*, 2014), pero los beneficios de la transparencia generalmente superan las desventajas.

Tanto el proceso de nombramiento como el de selección de la jefa o el jefe de la comisión electoral deben estar relativamente libres de influencia política para garantizar la necesaria independencia y autonomía de quien asuma el cargo (Joseph, 2021). La titularidad de la jefatura de la CE es un puesto clave y es necesario tener cuidado de nombrar a alguien con credenciales impecables y calificaciones adecuadas. La evidencia empírica respalda la idea de que las y los líderes que son nombrados en función de sus calificaciones profesionales afectan positivamente la independencia de la comisión electoral, mientras que los liderazgos de miembros de un partido político socavan dicha independencia (Van Ham y Garnett, 2019). Además, para evitar la percepción de un método de nominación partidista, los grupos de oposición deben ser consultados en el proceso y tener la capacidad de proponer candidaturas o incluso vetarlas en caso de que las consideren potencialmente no calificadas o demasiado partidistas (Cheeseman y Elklit, 2020). Esto asegurará la aceptación de la o el líder de la organización y una mayor fe en la dirección del proceso electoral en general y en la propia comisión.

1.3.2. Un proceso de selección abierto y meritocrático

Seleccionar personal imparcial, altamente capacitado y calificado es una de las tareas más importantes para garantizar una comisión electoral

competente y funcional. Este procedimiento debe llevarse a cabo libre de interferencias o manipulaciones políticas para que la CE sea independiente tanto en la teoría como en la realidad. Una comisión electoral puede ser en su *estructura* (o constitucionalmente) independiente, pero no en sus *funciones* si el proceso de selección es demasiado político o lo domina un partido o algún liderazgo político (Joseph, 2021).

Al igual que con el caso de selección de una o un líder, el proceso de reclutamiento para elegir personal que cubra puestos dentro de la CE debe ser inclusivo y con publicidad abierta (Catt *et al.*, 2014; Cheeseman y Elklit, 2020). Es conveniente formular las siguientes preguntas sobre el proceso de reclutamiento y selección:

- ¿Los criterios de contratación y calificación se hacen públicos y se utilizan en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Se contrata a las mejores personas basándose en conocimientos y experiencia relevantes (en lugar de la afiliación o flexibilidad política)?
- ¿Tiene la CE la capacidad y autoridad para tomar sus propias decisiones de contratación, es decir, basándose en el mérito y la experiencia y sin influencia de personas u organizaciones externas? (Cheeseman y Elklit, 2020)
- ¿Se busca un equilibrio de género para el personal de la CE? (Commonwealth Secretariat, 2018)
- ¿Este proceso está disponible para escrutinio público o auditoría si se solicita?

Por otro lado, es relevante mencionar que la igualdad de género en las democracias es un objetivo importante y admirable, así que debería ser una parte integral de cualquier estrategia de dotación de personal. Como parte de un proceso de contratación inclusivo, la comisión electoral tendría que hacer del logro del equilibrio entre hombres y mujeres dentro de la institución una prioridad, para promover el objetivo de una equidad de género más amplia, así como garantizarla en la organización

y realización de las elecciones (Commonwealth Secretariat, 2018). De hecho, algunos países imponen cuotas para la representación de género dentro de la CE (Catt *et al.*, 2014) como parte de su estrategia respecto a este asunto. Las comisiones deberían dar prioridad al nombramiento de mujeres para sus puestos de alta dirección (Commonwealth Secretariat, 2018) porque esto brindaría al liderazgo una perspectiva más amplia y representativa que sería más sensible a las preocupaciones de género.

Idealmente, el proceso de nominación, confirmación y contratación de personal debería distribuirse entre diferentes organismos u organizaciones gubernamentales. El proceso de selección puede utilizar la experiencia de ciertos grupos (asociaciones legales, tribunales, otros) para generar una lista de candidatos entre los cuales el Ejecutivo o el Legislativo puedan elegir (Catt *et al.*, 2014). Esto garantizará un proceso de selección más amplio que pueda evitar la dominación del Ejecutivo, un partido político u otro grupo.

1.3.3. Nombramientos políticos versus nombramientos no partidistas para la comisión electoral

La independencia y la autonomía son características esenciales de una buena comisión electoral porque el principio de neutralidad es indispensable. Para lograr esta propiedad, hay dos enfoques y estrategias distintos que los países tienden a seguir: los gobiernos pueden nombrar a un número representativo de miembros de diferentes partidos políticos o pueden designar a expertos electorales no políticos para la CE (Hounkpe y Fall, 2011; Joseph, 2021). Por un lado, tener miembros de un partido o permitir nombramientos de partidos en la comisión electoral puede fomentar una comunicación y coordinación mejores y más directas con los partidos políticos (Joseph, 2021). Según este modelo, existe el peligro potencial de que el partido en el poder pueda controlar o monopolizar a la CE, si éste es dominante o hegemónico. Además, la designación de miembros de partidos políticos puede simplemente reproducir la política partidista y generar polarización en la comisión; por lo tanto, la práctica más recomendada es intentar nombrar miembros independientes y apolíticos (Hounkpe y Fall, 2011). También hay evidencia empírica que respalda la idea de que las CE no partidistas fortalecen la integridad electoral (Ugues, 2014), por lo que este último enfoque parece una mejor práctica. De hecho, en algunos países, para preservar la independencia de la comisión electoral, las y los miembros de partidos

políticos no pueden ocupar puestos de liderazgo en ésta (Dodsworth *et al.*, 2020). Otras naciones usan un modelo en el que para nombrar a las y los miembros de la CE emplean una combinación de personas designadas por los partidos políticos, el Poder Judicial o incluso la sociedad civil, como en Corea del Sur y Mozambique (Joseph, 2021). Un mecanismo de nombramiento mixto en este sentido puede tener el beneficio adicional de permitir también una representación más amplia de minorías étnicas y mujeres en la comisión (Joseph, 2021).

Dada la naturaleza de alto riesgo de las elecciones en todo el mundo, es esencial que la CE mantenga su reputación de neutralidad e integridad en entornos tan polarizados, como en los que la ganadora o el ganador se lleva todo, que son el contexto en el que se encuentran muchos países (Joseph, 2021). Debido a que los resultados electorales están en entredicho en democracias tan importantes como la de Estados Unidos o Brasil (e incluso la del propio México en 2006), es esencial que la comisión electoral y su personal permanezcan irreprochables (en la medida de lo posible).

1.3.4. Retener talento y despedir personal

Además de atraer a los mejores talentos, es esencial que una comisión electoral pueda retener a las mejores personas y también, en algunas circunstancias, despedirlas. Una pregunta importante que cualquiera CE debe plantearse es la siguiente: ¿se retiene o despide al personal en función del mérito y de criterios claros? Ciertamente, el nombramiento debe basarse en el mérito y no estar sujeto a consideraciones ni interferencias políticas (Joseph, 2021), al igual que las decisiones sobre ascensos y despidos. Sin embargo, la seguridad en el cargo es un elemento crítico, en particular para que las asignadas y los asignados a la comisión mantengan su independencia, funcionalidad y libertad, y no estén al alcance de la manipulación o la presión política (Joseph, 2021). La evidencia empírica muestra también que las y los líderes con puestos menos seguros presentan una menor independencia en las comisiones (Van Ham y Garnett, 2019). Por lo que debería haber un mandato claro del número de años que dura el cargo de la jefatura de la CE y sobre los procedimientos establecidos para la posible destitución de éste, libre de influencias políticas (Cheeseman y Elklit, 2020; Joseph, 2021). Idealmente, el mandato debería cubrir más de un ciclo electoral para que la o el titular gane experiencia y para que se eviten nombramientos

que atiendan a elecciones específicas basados en preferencias políticas (Cheeseman y Elklit, 2020; Joseph, 2021). Más evidencia empírica muestra que las comisionadas y los comisionados con mandatos más largos pueden ser más imparciales, especialmente cuando esos mandatos son mayores que la administración en ejercicio (Hartlyn *et al.*, 2008; Van Aaken, 2009). Esto también representa las mejores prácticas en el diseño y gestión de comisiones electorales.

Como complemento a políticas justas y efectivas de retención y despido, la CE debería establecer y publicar un código de conducta para sus integrantes que destaque la independencia, la transparencia y la imparcialidad (Joseph, 2021; López-Pintor, 2000). Tener este código de conducta inspirará aún más la confianza del público en la institución. Este tipo de códigos también debe mantener en primer plano las cuestiones de género, establecer consideraciones para la inclusividad y fomentar el objetivo previamente establecido de igualdad de género dentro de la CE (Commonwealth Secretariat, 2018).

Otra faceta de una sólida estrategia de retención es la publicación abierta de una política de contratación y remuneración; con lo que se podría aislar a la comisión de eventuales interferencias políticas (Joseph, 2021), sobre todo si las calificaciones y la retribución de las funcionarias y los funcionarios de la CE son ampliamente conocidas. Por supuesto, la imparcialidad de la comisión electoral en sus acciones y decisiones dependerá en gran medida de la autonomía que tenga su personal con respecto al Poder Ejecutivo del gobierno y, en particular, a la o el líder de un país (Joseph, 2021). Pero la remuneración del personal de la CE debe ser proporcional a sus calificaciones profesionales y suficiente para disuadir los intentos de sobornar o de influir en sus decisiones (Joseph, 2021). Si una institución quiere atraer y retener a los mejores talentos, tiene que pagarles un salario competitivo. Las elecciones mismas y su gestión son muy importantes para dejarlas en manos de personas menos calificadas.

1.3.5. Seguridad y protección del personal

Finalmente, el equipo de la comisión electoral y en particular su liderazgo deben estar protegidos en términos de seguridad y libres de acoso (público o privado) o de influencia indebida (Cheeseman y Elklit, 2020). El trabajo de comisionada o comisionado electoral puede ser de

alto perfil y potencialmente peligroso debido a lo que está en juego. De modo que debería existir seguridad para proteger al personal de la CE antes, durante y después de una elección, para garantizar que pueda realizar su trabajo sin temer por su seguridad o alguna influencia indebida en su desempeño laboral (Cheeseman y Elklit, 2020). Se deben tomar todas las precauciones para garantizar la seguridad del personal, para que pueda realizar su trabajo de manera efectiva y cumplir sus misiones vitales.

1.4. Financiamiento de la comisión electoral

Para preservar su autonomía y capacidad, es esencial que una comisión electoral cuente con financiación total y confiable que no esté sujeta a consideraciones políticas o alteraciones repentinas. El financiamiento garantizará que la CE pueda cumplir su misión vital de una manera que permita la celebración de elecciones libres y justas. Los estudios empíricos demuestran que una mayor financiación para las comisiones conduce a una mejor integridad electoral (Clark, 2014). Un flujo de financiamiento confiable en consecuencia le brindará a la CE la autonomía necesaria, le permitirá optimizar su presupuesto y le dará la capacidad de adoptar mecanismos que aseguren su rendición de cuentas ante la ciudadanía, con la que tiene la tarea de servir.

1.4.1. Garantizar la autonomía de la comisión electoral

Las mejores prácticas dictan que la ley ha de consagrar o garantizar la financiación de las comisiones electorales; la legislación formal sobre el tamaño y la proporción del presupuesto de la CE puede garantizar que así sea (Cheeseman y Elklit, 2020). La solución óptima, que es un paso más preferible al de generar una ley o política, es que el financiamiento se establezca en la constitución del país (Joseph, 2021), ya que esto le dificulta a cualquier administración en particular hacer cambios basados en consideraciones políticas o preferencias a los procedimientos de financiación.

Como se indicó anteriormente, el financiamiento de las comisiones debería ser independiente del control político o la manipulación partidista. De manera similar a la selección de personal, un organismo electoral puede ser *estructuralmente* independiente (estar fuera de la estructura

política o del Ejecutivo), pero puede no ser *funcionalmente* independiente si su financiamiento está sujeto a consideraciones políticas o a los caprichos del Poder Ejecutivo o de la o el líder (Joseph, 2021). Estos fondos deben liberarse de manera predecible y oportuna y no retenerse ni ponerse en peligro debido a consideraciones políticas (Cheeseman y Elklit, 2020). Lo ideal sería que los fondos se liberaran en una sola suma anualmente y no se repartieran en desembolsos a lo largo del año, esto para evitar presiones políticas por parte del Ejecutivo (Joseph, 2021). El cálculo para la CE puede convertirse en una partida separada del presupuesto nacional, no sujeta a interferencias políticas y expedida directamente por el tesoro estatal. Esta financiación anual debe aprobarla además la legislatura en un proceso presupuestario abierto que permita tanto el escrutinio público como posibles enmiendas por parte de la misma legislatura, según sea necesario (Joseph, 2021). El cómputo debería cubrir no sólo las operaciones de la comisión, sino también la capacitación y el desarrollo del personal (Catt *et al.*, 2014). En algunos países, las comisiones electorales pueden tener sus propios procedimientos y sistemas de pago para garantizar la autonomía, pero esta práctica impone una carga administrativa adicional a la institución (Catt *et al.*, 2014). Incluso, dada esta imposición, puede que valga la pena ofrecer una mayor independencia. Lo que es de suma importancia es que la financiación de la CE no esté sujeta a cambios antes o durante los períodos electorales, para permitir que la institución planifique y celebre elecciones libres y justas.

1.4.2. Diversificación de las fuentes de financiamiento de la comisión electoral

Para evitar la presión política de parte del provisor por ser la única fuente, el financiamiento de la comisión electoral puede proceder de una variedad de actores (Legislativo, Ejecutivo e incluso de donantes) (Catt *et al.*, 2014). De manera similar, dependiendo del diseño del sistema gubernamental, la financiación puede provenir de diferentes niveles de gobierno, incluidas fuentes locales, estatales y nacionales (Catt *et al.*, 2014) en un sistema federal. Disponer de una variedad de fuentes de financiamiento puede proporcionar un seguro contra las limitaciones de recursos de una o varias fuentes y evitar puntos de estrangulamiento. Potencialmente, los recursos pueden provenir de tarifas de nominación o multas electorales generadas durante las elecciones (Catt *et al.*, 2014), pero estos métodos deben usarse con moderación para evitar

imponer condiciones financieras difíciles al electorado. Una fuente adicional de capital pueden ser las donaciones de países de altos ingresos (cuyos pros y contras se analizarán con mayor detalle en una sección posterior), pero es posible que los países de bajos ingresos quieran seguir siendo cautelosos ante la excesiva dependencia con respecto a los países donantes para la financiación de sus comisiones electorales, ya que esto ha sido un problema en el pasado reciente para ciertos gobiernos (por ejemplo, Afganistán, Haití, Irak, Liberia) (Catt *et al.*, 2014). Esta dependencia de las subvenciones puede generar presión política o influencia de los países donantes (Catt *et al.*, 2014), por lo que debe utilizarse con precaución para mantener la independencia de la CE en el país en cuestión. Indistintamente de la fuente, sobre todo, la financiación de la comisión electoral debe ser predecible y sostenible anualmente para garantizar la integridad de las elecciones.

1.4.3. Optimización del financiamiento de la comisión electoral

Con la intención de optimizar el financiamiento que recibe, la comisión electoral ha de tener control total sobre su propio presupuesto, una vez que haya sido aprobado (Catt *et al.*, 2014; Cheeseman y Elklit, 2020). Debe recibir los fondos asignados de manera rápida y oportuna para poder desembolsarlos y gastarlos cuando y donde la institución considere necesario (Catt *et al.*, 2014). La CE también debería tener derecho a solicitar financiación adicional según sea necesario. Estos recursos adicionales, en espera de un proceso de revisión, deben proporcionarse no sólo para las operaciones, sino también para la capacitación y el desarrollo del personal (Catt *et al.*, 2014) en caso de que se necesite plantilla adicional para la celebración de elecciones u otras tareas necesarias. El proceso presupuestario también debe incluir una estipulación para fondos de contingencia, por si hay elecciones adicionales o gastos imprevistos (Joseph, 2021).

Las necesidades presupuestarias de la comisión necesariamente estarán sujetas a los ciclos electorales (Catt *et al.*, 2014), pero su financiamiento debe distribuirse de manera predecible y oportuna para no interrumpir funciones clave durante el calendario electoral. En algunos países, la CE ya cuenta con un memorando de entendimiento de emergencia con el gobierno para garantizar el capital de puestos críticos durante un ciclo electoral para evitar retrasos en los pagos al personal o quedarse sin fondos (Catt *et al.*, 2014). Si bien los recortes presupuestarios a las

instituciones y servicios públicos a veces son necesarios, las y los líderes y los agentes políticos deben ser conscientes de la posibilidad de comprometer las elecciones y la integridad de las comisiones electorales si recortan su financiamiento (Catt *et al.*, 2014), especialmente en el año o en meses cercanos a una elección. El gobierno tiene la obligación de ser consciente de las posibles consecuencias e implicaciones de equidad que estos recortes de financiación conllevan. La CE debe ser consciente de los efectos de una supervisión inadecuada o insuficiente de las elecciones o del cierre de centros de votación, ya que las comunidades marginadas, pobres, densamente pobladas o rurales suelen ser las afectadas negativamente por los recortes de financiación.

Transparencia financiera y rendición de cuentas de la comisión electoral

Dado que la comisión electoral requiere una financiación considerable para cumplir su misión esencial, ha de recompensar esta confianza pública con total transparencia y apertura. La CE debería mantener sus propios registros financieros, que deberían estar disponibles para la auditoría pública (Joseph, 2021). Además, la comisión tendría que ser responsable de producir un informe financiero anual sobre sus actividades y la forma como se gastaron los fondos asignados (Cheeseman y Elklit, 2020). Para garantizar que estos recursos se gasten correctamente, se puede crear un comité legislativo cuya tarea sea la supervisión financiera y la gestión de rutina de la CE (Joseph, 2021). Esto no pretende perjudicar su independencia de acción con respecto a la gestión electoral, sino únicamente garantizar su idoneidad financiera y la eficacia de su misión. Estos mecanismos de rendición de cuentas financiera y operativa promueven la transparencia y aíslan a la CE contra eventuales acusaciones de imparcialidad o irregularidad (Joseph, 2021), especialmente por parte de aquellos partidos que podrían buscar socavar su autonomía o eficacia con tal de obtener beneficios políticos.

1.4.4. Permitir financiamiento internacional adicional para la comisión electoral

Por último, se debe mantener el derecho a recibir financiación de las ONG y de donantes internacionales (Cheeseman y Elklit, 2020). Los donantes internacionales pueden ser una fuente importante de financiamiento adicional de la comisión electoral, pero esta práctica ha de realizarse dentro de un marco establecido, para evitar la percepción

(y la realidad) de una influencia indebida o de una interferencia externa (Joseph, 2021). Deben existir reglas y directrices claras junto con regulaciones presupuestarias para permitir esta práctica, pero también para garantizar la independencia de la CE y su protección de influencias indebidas en caso de tales donaciones (Cheeseman y Elklit, 2020). Los donativos que proporcionen suministros (por ejemplo, máquinas de votación y papel de impresión para las papeletas) probablemente serán menos controvertidos y más aceptables que los que paguen los salarios del funcionariado de la comisión, en lo cual la apariencia de influjo podría ser mayor. Este tipo de financiación de donantes internacionales puede estar disponible con mayor facilidad dado que las comisiones electorales suelen ser objetivos populares para el apoyo financiero internacional, porque se les percibe como más tecnocráticas, y la asistencia se puede brindar sin que parezca que se está tomando partido en la política interna (Dodsworth *et al.*, 2020). Debido a la relativa popularidad de las CE como destino de financiamiento, esta fuente potencial de subvenciones debería explotarse, especialmente cuando la gestión de recursos es un problema en países de ingresos bajos o incluso medios.

Una vez más, es importante que los países receptores eviten una dependencia excesiva de la financiación extranjera para mantener la soberanía e integridad electoral, sobre todo en años cuando las donaciones no lleguen. Las mejores prácticas dictan que los donantes internacionales se asocien con organizaciones nacionales de la sociedad civil para evitar acusaciones de interferencia electoral extranjera (Dodsworth *et al.*, 2020). Esta cooperación, cuando ocurra, debe ser una asociación igualitaria para evitar presiones o influencias indebidas, que a menudo surgen cuando una parte da dinero a otra.

Conclusión sobre las mejores prácticas internacionales para las comisiones electorales

Las formas óptimas de mejorar y reformar una comisión electoral dependerán, naturalmente, del contexto del país en cuestión y del desarrollo y desafío específicos que enfrente su sistema electoral. En muchos de estos contextos, puede ser necesaria una reforma mayor, especialmente en entornos más difíciles o menos democráticos. El ritmo al que se adopten las reformas depende en gran medida de la capacidad y la

independencia de la CE en cuestión y también, de la misma manera, de la aceptación y la cooperación de las élites, que a menudo pueden bloquear el proceso de reforma (Dodsworth *et al.*, 2020). Al implementar las reformas necesarias, las comisiones deben esforzarse por construir puentes y alianzas con instituciones como las legislaturas y la sociedad civil para que ayuden a impulsar las reformas (Dodsworth *et al.*, 2020). Los estudios han encontrado que con frecuencia es más fácil pedir más dinero que un cambio institucional profundamente arraigado: los datos muestran que las solicitudes de mayores recursos financieros tienen más probabilidades de ser aceptadas que las que requieren cambios legales (Coma *et al.*, 2016). También suele ser mejor que las organizaciones nacionales lideren el camino, porque las reformas exitosas en contextos difíciles han sido encabezadas con mayor frecuencia por grupos de la sociedad civil nacional (Dodsworth *et al.*, 2020). Las organizaciones internacionales y los organismos de gestión electoral deberían trabajar a través de y con estas organizaciones nacionales, que pueden tener más legitimidad y, ciertamente, un mayor conocimiento del contexto local.

En este capítulo, en el que se abordaron las mejores prácticas internacionales, optamos por centrarnos en la comunicación política, la selección de personal y el financiamiento de la comisión electoral. Todas estas áreas, por las razones ya explicadas, son esenciales para el funcionamiento óptimo de la CE de un país. Con más recursos, ya sea en términos de personal o financieros, la comisión puede ganar competencia, capacidad e, idealmente, en el largo plazo, mayor autonomía y alcance de acción. Y la evidencia empírica muestra que una mayor capacidad de la CE puede traducirse directamente en integridad electoral (Garnett, 2019). Éste es, en efecto, el objetivo por el que se esfuerza el INE, junto con otras comisiones electorales importantes del mundo.

Tabla 1

Diferentes estructuras de las comisiones electorales en todo el mundo

Tipo de institución	Países que emplean esta estructura	Fortalezas	Debilidades
Comisión independiente, plenamente responsable de las elecciones	Australia, Brasil, Canadá, India, México	Administración centralizada de elecciones libres de influencia directa del gobierno y del Ejecutivo	La autonomía de la CE puede ser vulnerable al apalancamiento de financiamiento o de personal o a las limitaciones impuestas por el gobierno
Dos o más organismos separados, todos independientes del gobierno	Botsuana, Chile, Colombia, Mozambique	Funciones de administración electoral y gestión del sistema de votación separadas, pero aún libres de influencia directa del gobierno y del Ejecutivo	La separación de estas autoridades podría provocar falta de coordinación o competencia por financiación y por personal
El gobierno dirige las elecciones	Dinamarca, Finlandia, Indonesia, Singapur	Administración centralizada de las elecciones que incorpora a los partidos políticos y a la negociación en la celebración de las elecciones	La centralización de la CE con la inclusión de actores políticos puede llevar al control o manipulación por parte del Ejecutivo o del gobierno
Organismos gubernamentales en un sistema altamente descentralizado	Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Suiza	Las unidades subnacionales pueden adaptar la política electoral al contexto local; es difícil para una autoridad central o un Ejecutivo manipular o influir en las elecciones	Falta de coordinación centralizada con diferentes organismos electorales subnacionales que potencialmente tienen reglas y procedimientos diferentes, los cuales crean confusión o potencialmente conducen a la discriminación o privación de derechos de las y los votantes
Gobierno bajo una autoridad colectiva de supervisión (principalmente judicial)	Alemania, Argentina, Francia, Nueva Zelanda	Administración centralizada de elecciones que aprovecha la experiencia de expertos electorales del Poder Judicial, la profesión jurídica y los partidos políticos	La administración centralizada puede ser más fácil de capturar y la inclusión de partidos políticos podría politizar a la CE

Nota: Las fortalezas y debilidades reflejan el análisis propio del autor.

Fuente: Elaboración propia con datos de López-Pintor (2000).

Tabla 2
Mejores prácticas en la gestión de las comisiones electorales

	Funciones/tareas de las áreas de la CE	Mejores prácticas	Países que utilizan las mejores prácticas
Comunicación	Comunicación de la CE con candidatos o partidos políticos	La CE celebra reuniones periódicas con los partidos políticos para comunicar los calendarios, procesos y resultados de las elecciones	Canadá, Lesoto, Sudáfrica
	Mantener una comunicación abierta y bidireccional entre el organismo electoral y los votantes	La CE establece líneas telefónicas, publica informes periódicos y realiza encuestas de satisfacción o entrevistas posteriores a la votación para fomentar la comunicación con los votantes	Australia, Fiyi
Selección	Nombramiento de miembros de la CE	División de nombramientos de la CE entre diferentes organismos gubernamentales, para mayores controles y contrapesos	Botsuana, Corea del Sur, Letonia, Lituania
	Selección de nominaciones a la CE	Los comités de nominaciones están integrados por una amplia variedad de expertos del gobierno, partidos políticos, la sociedad civil y el mundo académico	Bután, Guatemala, Sudáfrica, Zambia
	Neutralidad de la CE	Nombrar sólo miembros no políticos para la CE	Gambia, Nigeria
	Igualdad de género	Estipular un porcentaje de mujeres que debe integrar la CE	Namibia, Timor Oriental
	Transparencia y meritocracia en el grupo de solicitantes de la CE	Realizar un proceso de selección abierto y anunciar puestos vacantes dentro de la CE	Australia, Georgia
	Permanencias seguras para el funcionariado designado por el organismo electoral	Se fija la duración de los mandatos del liderazgo de la CE para evitar interferencias políticas	Ghana

Continúa...

Financiamiento	Funciones/tareas de las áreas de la CE	Mejores prácticas	Países que utilizan las mejores prácticas
	Protección constitucional de la financiación de las CE	La independencia de la financiación de la CE está consagrada en la Constitución	Costa Rica
	Independencia del presupuesto de la CE con respecto al proceso político	El presupuesto de la CE es una partida separada en el presupuesto anual financiada directamente por el tesoro estatal	Albania, Ghana, Kosovo
	La financiación de la CE proviene de diferentes niveles de gobierno	Los gobiernos locales, estatales y nacionales financian a la CE para garantizar la variedad de fuentes de financiamiento	Bosnia y Herzegovina

Fuente: Elaboración propia con datos de Catt et al. (2014).

Referencias bibliográficas

- Alves, E. J. (2010). Thirty-Six Days of Turmoil: George W. Bush and the 2000 Election. *Inquiries Journal. Social Sciences, Arts, & Humanities*, 2(7). <http://www.inquiriesjournal.com/articles/271/thirty-six-days-of-turmoil-george-w-bush-and-the-2000-election>.
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A. y Wolf, P. (2014). *Electoral Management Design*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Cheeseman, N. y Elklit, J. (2020). *Understanding and Assessing Electoral Commission Independence: a New Framework*. Westminster Foundation for Democracy.
- Clark, A. (2014). Investing in electoral management. En P. Norris, R. W. Frank y F. Martinez i Coma (eds.), *Advancing electoral integrity* (pp. 165-188). Oxford University Press.
- Coma, F., Nai, A. y Norris, P. (2016). *Democratic Diffusion: How Regional Organizations Strengthen Electoral Integrity*. Electoral Integrity Project. <https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion>.
- Commonwealth Secretariat. (2018). Chapter 5. Gender and Election Management Bodies. En *A Handbook for Gender-Inclusive Elections in Commonwealth Africa: Achieving 50:50 by 2030* (pp. 71-92). <https://www.thecommonwealth-ilibrary.org/index.php/comsec/catalog/download/128/125/792?inline=1>.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., God, A. G., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Krusell, J., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Medzihorsky, J., Natsika, N., Neundorf, A., Paxton, P., Pemstein, D., Pernes, J., Rydén, O., von Römer, J., Seim, B., Sigman,

- R., Skaaning, S.-E., Staton, J., Sundström, A., Tzelgov, E., Wang, Y., Wig, T., Wilson, S. y Ziblatt, D. (2023). *V-Dem Varieties of Democracy Dataset Archives v13*. <https://doi.org/10.23696/vdemds23>.
- Dodsworth, S., Bertrand, E. y Hitchen, J. (2020). *Learning from Success: The Implementation of Election Observation Recommendations in Sub-Saharan Africa*. Westminster Foundation of Democracy (WFD); University of Birmingham. https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_Learning-from-Success-The-Implementation-of-Election-Observation-Recommendations-in-Sub-Saharan-Africa.pdf.
- Freedom House. (2023). *Freedom in The World. Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf.
- Garnett, H. A. (2019). Evaluating electoral management body capacity. *International Political Science Review*, 40(3), 335-353.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. M. (2008). Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 73-98.
- Hounkpe, M. y Fall, I. M. (2011). *Electoral Commissions in West Africa*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Joseph, O. (2021). *Independence in Electoral Management. Electoral Processes Primer 1*. International IDEA. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103>.
- Lekorwe, M. H. (2006). The Role and Status of The Independent Electoral Commission. *Journal of African Elections*, 5(2), 62-80.
- Lindberg, S. I. (2024). *Democracy Report 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot*. V-Dem; University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf.
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. UNDP.

- Ugues, A. (2014). Electoral Management in Central America. En P. Norris, R. W. Frank y F. Martínez i Coma (eds.), *Advancing Electoral Integrity* (pp. 118-134). Oxford University Press.
- Van Aaken, A. (2009). Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer Missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework. *Constitutional Political Economy*, 20(3-4), 296-322.
- Van Ham, C., y Garnett, H. A. (2019). Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity. *International Political Science Review*, 40(3), 313-334.

Apéndice A: Indicadores de datos de V-Dem (Coppedge *et al.*, 2023)

1. Índice de elecciones limpias (v2xel_frefair)

Pregunta: ¿En qué medida son las elecciones libres y justas?

Aclaración: Libre y justa implica la ausencia de fraude en el registro, irregularidades sistemáticas, intimidación gubernamental a la oposición, compra de votos y violencia electoral.

Escala: Intervalo, de menor a mayor (0-1)

2. Autonomía EMB (v2elembaut)

Pregunta: ¿Tiene el EMB autonomía respecto del gobierno para aplicar las leyes electorales y las normas administrativas de forma imparcial en las elecciones nacionales?

Aclaración: El EMB se refiere al organismo (u organismos) encargado de administrar las elecciones nacionales.

Respuestas:

0. No. El EMB está controlado por el gobierno de turno, las fuerzas armadas u otro órgano de gobierno *de facto*.
1. En cierta medida. El EMB tiene cierta autonomía en algunos asuntos, pero en cuestiones críticas que influyen en el resultado de las elecciones, el EMB muestra parcialidad hacia el órgano de gobierno *de facto*.

2. Ambiguo. El EMB tiene cierta autonomía, pero también es parcial, y no está claro hasta qué punto esto influye en el resultado de las elecciones.
3. Casi. El EMB tiene autonomía y actúa con imparcialidad casi en todo momento. Puede verse influenciado por el órgano de gobierno *de facto* en aspectos menores que no influyen en el resultado de las elecciones.
4. Sí. El EMB es autónomo y aplica las leyes electorales y las normas administrativas de forma imparcial.

Escala: Ordinal, convertida a intervalo por el modelo de medición.

3. Capacidad EMB (v2elembcap)

Pregunta: ¿Cuenta el EMB con personal y recursos suficientes para administrar unas elecciones nacionales correctamente organizadas?

Aclaración: El EMB se refiere al organismo (u organismos) encargado de administrar las elecciones nacionales.

Respuestas:

0. No. Existen déficits evidentes de personal, recursos financieros u otros recursos que afectan la organización en todo el territorio.
1. No realmente. Los déficits no son evidentes, sin embargo, comprometieron seriamente la organización de elecciones administrativamente correctas en muchas partes del país.
2. Ambiguo. Podrían existir deficiencias graves que comprometan la organización de las elecciones, pero también podrían deberse a errores humanos, coincidencias u otros factores ajenos al control del EMB.
3. Mayormente. Existen déficits parciales de recursos, pero éstos no son graves ni generalizados.

4. Sí. El EMB cuenta con personal y recursos adecuados para administrar unas elecciones correctamente organizadas.

Escala: Ordinal, convertida a intervalo mediante el modelo de medición.

4. Elección libre y justo (v2elfrfair)

Pregunta: Considerando todos los aspectos del periodo preelectoral, el día de las elecciones y el proceso postelectoral, ¿consideraría que estas elecciones nacionales fueron libres y justas?

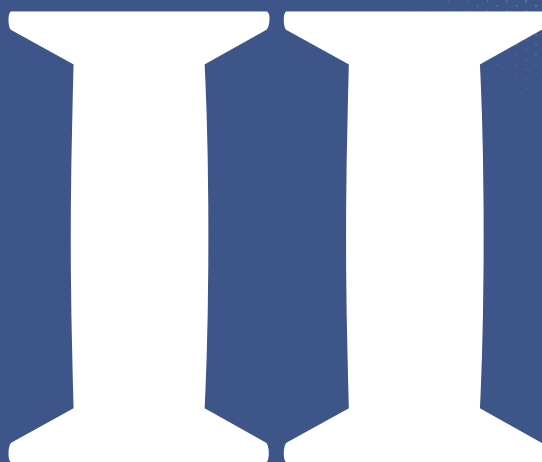
Aclaración: Lo único que no debe considerarse al codificar esto es el alcance del sufragio (por ley). Por lo tanto, unas elecciones libres y justas pueden celebrarse incluso si la ley excluye a grupos significativos (una cuestión que se mide por separado).

Respuestas:

0. No, en absoluto. Las elecciones fueron fundamentalmente defectuosas y los resultados oficiales tuvieron poco o nada que ver con la “voluntad del pueblo” (es decir, quién se convirtió en presidente o quién obtuvo la mayoría legislativa).
1. No realmente. Si bien las elecciones permitieron cierta competencia, las irregularidades finalmente afectaron el resultado de las elecciones (es decir, quién se convirtió en presidente o quién obtuvo la mayoría legislativa).
2. Ambiguo. Hubo competencia sustancial y libertad de participación, pero también hubo irregularidades significativas. Es difícil determinar si las irregularidades afectaron el resultado o no (como se definió anteriormente).
3. Sí, en cierta medida. Hubo deficiencias y cierto grado de fraude e irregularidades, pero éstos no afectaron el resultado (como se definió anteriormente).

4. Sí. Hubo algunos errores humanos y restricciones logísticas, pero fueron en gran medida involuntarios y sin consecuencias significativas.

Escala: Ordinal, convertida a intervalo por el modelo de medición.



**Tener una democracia y
vivir bajo una democracia**

2. Tener una democracia y vivir bajo una democracia

Para Alonso Lujambio Irazábal, in memoriam

Roberto Lara Chagoyán

Introducción

Una de las preocupaciones más inquietantes de nuestros tiempos tiene que ver con el futuro inmediato de la democracia. Las tintas están cargadas en los extremos del problema. Por un lado, el actual régimen de gobierno y sus muchos seguidores están convencidos de que el estilo de gobernar que impuso el expresidente López Obrador no sólo es el mejor, sino el *único* que puede resolver los problemas sociales de nuestro país. Por otro lado, se hallan quienes consideran que ese modelo, además de estar equivocado, es abiertamente antidemocrático, especialmente por sus propósitos explícitos de destruir, más que reformar, las instituciones democráticas que tanto trabajo y penurias han costado a las mexicanas y los mexicanos a lo largo de poco más de treinta años.

El expresidente López Obrador y su partido se han equivocado al considerar que los problemas de México son el Instituto Nacional Electoral (INE), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), otros organismos constitucionales autónomos, los medios de comunicación críticos del régimen, ciertos grupos de “intelectuales” no afines a su régimen, entre otros, cuando lo que se vive día a día son las consecuencias inequívocas de una mezcla de errores del pasado con pésimas soluciones en el presente, tales como el narcotráfico y toda la violencia que envuelve, los desaparecidos, el sistema de salud, el bajísimo nivel en la educación pública, la inseguridad y un largo etcétera.

Si nos concentramos exclusivamente en el aspecto democrático, podemos afirmar que la imagen construida por el gobierno acerca de

las instituciones encargadas de las elecciones está totalmente deformada, ya que no se necesita ser demasiado perspicaz para entender que en México se cumplen todas las condiciones descritas por José Woldenberg, inspirado en las tesis de Giovanni Sartori, para identificar a un régimen como democrático; a saber:

1) derecho universal al sufragio; 2) convocatoria regular y periódica de las elecciones; 3) libertad de asociación para presentar candidatos; 4) igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de comunicación y publicidad; 5) neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; 6) garantías para una emisión libre del voto; 7) recuento público de los votos emitidos; 8) aplicación de las garantías preestablecidas para adjudicar escaños; y 9) la existencia de una instancia independiente para dirimir conflictos (Woldenberg, 2007, p. 7).

Lo mismo sucede con la caracterización de Robert Dahl (1991), quien establece que un modelo democrático es aquel que cumple con las siguientes siete “instituciones”:

1) El control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos. 2) Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y llevadas a cabo limpiamente, en donde la coerción es comparativamente rara. 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4) Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a participar como candidatos a los puestos de elección en el gobierno, si bien la edad límite puede ser más alta para tener un puesto que para ejercer el sufragio. 5) Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente. 6) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley. 7) Para alcanzar sus diversos derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes (p. 21).

No obstante, tampoco podemos pecar de ingenuidad afirmando que México es un modelo de democracia en el sentido profundo del término, ya que una cosa es que contemos con las instituciones indispensables para que nuestro modelo de elecciones cuente como democrático y otra muy distinta es que vivamos y asumamos genuinamente los valores democráticos. En otras palabras, si bien en México se cumplen formalmente las “instituciones” de Dahl, no podemos afirmar con toda propiedad que estén materializadas genuinamente.

En este capítulo, me propongo acometer este problema con miras a reflexionar sobre cuál *debe ser* el futuro de nuestras instituciones democráticas, es decir, qué tipo de reformas realmente convienen a México, tomando en cuenta —como no podría ser de otro modo— los fines y valores constitucionales. Para ello, echaré mano de una distinción conceptual que trazó hace algunos años Josep Aguiló a propósito del constitucionalismo: una cosa es *tener una constitución* y otra muy distinta es *vivir bajo una constitución*. La primera dimensión se refiere a la estructura institucional que debe tener un Estado para que se le pueda tildar de constitucional, vista de forma neutra o avalorativa; por ejemplo, que su constitución sea rígida (difícilmente reformable) y regulativa (que sus contenidos realmente cuenten como normas que imponen deberes y prohibiciones, a manera de reglas cerradas). La segunda condición, la de vivir bajo una constitución, supone asumir los valores del constitucionalismo y, en consecuencia, entender a la constitución no como la norma que resuelve *ex ante* algunos de los problemas o conflictos que puedan surgir, sino también como la depositaria de principios y valores que nos orienten para la solución de problemas no necesariamente previstos por el constituyente (Aguiló, 2008, pp. 84-86).

Tener una constitución y vivir bajo una constitución no son cuestiones opuestas, sino complementarias, ya que sólo asumiendo que la constitución da por supuesta la solución de algunos problemas a través de una serie de consensos depositados en ella, y al mismo tiempo reconociendo que contiene los principios y valores necesarios para que las nuevas generaciones acometan sus propios problemas, será posible alcanzar un grado decente de constitucionalización.¹

Si aplicamos el paralelismo de Aguiló, entonces podemos afirmar que una cosa es tener instituciones democráticas y otra muy distinta es

1 Si se desea abundar sobre este tema, véase Lara (2023).

vivir democráticamente bajo esas instituciones. Como he señalado, la brújula con la que voy a orientarme para llevar a cabo este análisis será la de los valores del Estado constitucional. Y lo haré por dos razones. La primera, porque mi formación iusfilosófica me lleva a ese terreno y, la segunda, porque considero que lo que está en juego no sólo es el régimen democrático, sino todo nuestro Estado de derecho, que se asemeja a un edificio cimentado en varios pilares, tales como el imperio de la ley, los derechos y libertades públicas, la democracia y la participación política, y los derechos sociales. Pues bien, cada uno de esos pilares se encuentra amenazado, respectivamente, por la arbitrariedad, el autoritarismo, el despotismo y la exclusión social. En palabras de Aguiló (2021):

a) El mal de la **arbitrariedad** [...] consiste en verse sometido a la pura voluntad de las personas [y no de las normas] [...]. La medida higiénica para prevenir ese mal es el reconocimiento de los derechos vinculados al **imperio de la ley** o al **debido proceso** [...]

b) El mal del **autoritarismo** es la tendencia de quien tiene poder político a creer que su título le autoriza a ordenarlo todo: que puede regular cualquier cosa y que puede dotar a esa regulación de cualquier contenido. Frente a este mal potencial de la relación política se reconocen los llamados **derechos de libertad**. El sentido de tales derechos no es otro que el de generar esferas de inmunidad para el ciudadano que se traduzcan en incompetencias para el soberano [...].

c) El mal del **despotismo** [...] se concreta en la generación de excluidos políticos. Para que los ciudadanos puedan defenderse de esta tendencia a la exclusión se crean los llamados derechos **democráticos** o derechos **de participación política** que, como mínimo, aseguran al ciudadano un poder de remoción de las élites políticas.

d) El mal de la **exclusión social** [...] se genera cuando aparecen colectivos de personas que no consiguen nunca que sus intereses sociales queden reflejados en esa peculiar composición de intereses sociales que llamamos “interés general”. Para combatir este mal se crean los **derechos sociales** (o de igualdad de oportunidades) que no son otra cosa que intereses sociales que el sistema jurídico político no puede dejar de satisfacer. Es decir, los derechos

sociales tratan de asegurar ciertos intereses y oportunidades a todos los ciudadanos (pp. 18-20).

El propósito de esta serie de reflexiones es llamar la atención sobre una posible reforma constitucional mediante la cual se dé una vuelta de tuerca más a nuestro sistema de elecciones. Por ello, estas notas tendrían, a mi juicio, que tomarse en cuenta si se pretende fortalecer la democracia. A lo largo del capítulo, se podrán advertir dos tipos de claves de reflexión. Por un lado, se entenderá por qué ha funcionado bien el sistema de elecciones, con lo cual se encontrarán razones para no reformar; y, por otro lado, se tropezará con esos aspectos del sistema democrático que se desvirtuaron y que requieren un necesario reencauzamiento. La metodología que he seguido para edificar estas tesis tiene un componente empírico, que he tomado de la literatura especializada, y otro de carácter más teórico-filosófico, que surge de los postulados básicos de la democracia y, en general, del Estado de derecho.

La estrategia expositiva que seguiré consta de cinco secciones. En un primer apartado, desarrollaré la amenaza del despotismo: ese fantasma que planea sobre nuestro país desde que al expresidente de la República se le ocurrió que su célebre “transformación” sólo cuajará si las elecciones vuelven a estar a cargo del gobierno, ya que en manos de la ciudadanía, según él, peligran. En seguida, y con la finalidad de presentar de alguna manera la antítesis del primer apartado, me referiré al tema de los valores democráticos, con el fin de destacar su enorme importancia. En un tercer momento, llevaré a cabo una revisión de las facultades del INE, con el afán de reflexionar sobre aquello que pide algún ajuste y aquello que, por el contrario, sería un error trastocar. El cuarto apartado estará dedicado a analizar un problema que he denominado “sectarismo institucional”, en el que destacaré un curioso fenómeno que tiene lugar en nuestro país en relación con los ataques del gobierno a la ciudadanía en clave de “derechos del titular del Ejecutivo”, una suerte de quimera que utiliza el discurso de los derechos y las libertades públicas, que regularmente se usan contra el gobierno, pero ahora invocadas por éste en contra de quienes, precisamente, no gobiernan. Finalmente, a manera de conclusión, presentaré algunas reflexiones sobre los valores que, considero, deberían orientar las prácticas legislativas, administrativas y judiciales si se quiere preservar ese mínimo Estado constitucional de derecho con el que contamos.

2.1. El despotismo como amenaza

En *Del espíritu de las leyes*, de 1784, Montesquieu (trad. en 1984) escribe sobre el despotismo:

Hay tres especies de gobierno: el Republicano, el Monárquico y el Despótico. Para distinguirlos, basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos (p. 55).

La voluntad y el capricho del gobernante se colocan como los valores preponderantes y, desde luego, preferentes a eso que llamamos ley. Ya Platón y Aristóteles, varios siglos antes, habían distinguido entre “gobierno de las leyes y gobierno de los hombres”, con inmejorables argumentos a favor de la primera opción (la segunda sería el equivalente al despotismo). Leamos a Platón en su diálogo sobre las *Leyes* (trad. en 1999):

En absoluto llamé ahora a los denominados magistrados servidores de las leyes por un afán de acuñar nombres nuevos, sino porque pienso que la conservación de la ciudad y lo contrario se encuentra en esto más que en otra cosa. En efecto, en la que la ley esté eventualmente dominada y no tenga poder, veo su ya pronta destrucción. Pero aquella en la que la ley fuere amo de los gobernantes y los gobernantes esclavos de las leyes, contemplo la salvación y que llega a tener todos los bienes que los dioses conceden a las ciudades (IV, p. 715d).

Aristóteles (trad. en 1988), por su parte, en la *Política* se preguntaba:

¿Es más útil ser gobernados por el mejor de los hombres o por las mejores leyes? Aquellos que sostienen el poder real afirman que las leyes pueden dar sólo prescripciones generales, pero no prevén los casos que se presentan sucesivamente, por lo que, en cualquier arte, sería ingenuo guiarse según normas escritas... Sin embargo,

también a los gobernantes les es necesaria la ley que da prescripciones universales, porque es mejor el elemento al que no es posible quedar sometido por las pasiones, que aquel para el que las pasiones son connaturales. Ahora bien, la ley no tiene pasiones, que, por el contrario, se encuentran necesariamente en toda alma humana (III, p. 1286a).

Por otro lado, Norberto Bobbio (1986), autor contemporáneo de gran relevancia, haciendo un balance de los pros y contras de uno y otro extremo, concluye (las cursivas son mías):

Mientras que la primacía de la ley protege al ciudadano de la arbitrariedad del mal gobernante, la primacía del hombre lo protege de la aplicación indiscriminada de la norma general, por supuesto, siempre que el gobernante sea justo. La primera solución sustrae al individuo a la singularidad de la decisión; la segunda, a la generalidad de la prescripción. *Sin embargo, de la misma forma que la segunda presupone al buen gobernante, la primera presupone la buena ley.* Las dos soluciones son colocadas la una frente a la otra como si se tratase de una elección en sentido absoluto: *aut aut*. En realidad, ambas presuponen una condición que acaba por hacerlas, al cambiar la condición, intercambiables. La primacía de la ley se basa en el presupuesto de que los gobernantes son en su mayoría malos, en el sentido de que tienden a usar del poder para sus propios fines. A la inversa, la primacía del hombre se funda en el presupuesto del buen gobernante, cuyo ideal es, para los antiguos, el gran legislador. En efecto, si el gobernante es sabio, ¿qué necesidad hay de constreñirlo en la red de las leyes generales, que le impiden sopesar los méritos y deméritos de cada uno? Por supuesto; pero si el gobernante es malo, ¿no es mejor someterlo al imperio de normas generales, que impiden a quien ocupa el poder erigir su arbitrariedad como criterio de juicio de lo justo y de lo injusto? (p. 122).

No hay duda de que la mejor opción es, entre todas las posibles, la de someter al gobernante al imperio de la ley, que se considera la auténtica expresión de la voluntad popular. La voluntad general expresada en una norma escrita que vale igual para todos siempre será preferente a la voluntad cambiante e inestable de una sola. El propósito del imperio de la ley es la protección de la autonomía personal, ya que, siguiendo a

Laporta (2007), es la autonomía el valor que suministra la razón de ser de las reglas jurídicas y fundamenta su racionalidad práctica (p. 37).

En el caso mexicano es claro que, hoy por hoy, no es tan difícil probar que tenemos mejores leyes que gobernantes. No se necesita ser demasiado perspicaz para entender que el actual marco jurídico es producto de una “larga cadena de reformas electorales que formaron parte del proceso de transición y consolidación de la democracia en México” (Martín y Marván, 2023, p. 5). En cambio, el arribo al poder del expresidente López Obrador, paradójicamente fruto de esas reformas consensuadas, constituyó un hito histórico que se traduce en la idea de que quien llegó al poder fue un gobernante tomado por sabio, que no precisa de leyes para redimir a un sufrido y heroico pueblo del que es un legítimo (y también sufrido) representante.

Esto prueba que el despotismo no es, por desgracia, sólo una categoría conceptual, sino una realidad. No son pocas las personas que (¿en su sano juicio?) consideran que el despotismo es un genuino remedio para una nación en crisis. La pregunta inquietante que nos surge entonces es *qué razones tendrían esas personas para apoyar esa tesis*. Permítaseme tomar de la teoría algunas de estas razones que bien pueden alertarnos sobre lo que puede venir en un futuro no muy lejano.

2.1.1. El complejo del sabio

La primera razón es que se confía más en la persona que en la ley. El capitán del barco, aunque se emborrache y ponga en peligro a la tripulación y los pasajeros, es el mejor para afrontar una tormenta. Las leyes de la navegación nunca superarán a la destreza del ser humano. Se trata, pues, de una confianza ciega hacia ese pretendido sabio que se traduce en una desconfianza de la ley escrita, producto del consenso. En otras palabras, hablamos de la negación del valor de la participación política de la ciudadanía, es decir, de la negación de la esencia misma de la democracia. El siguiente pasaje procede del diálogo *El político*, en el que un extranjero —interlocutor de Sócrates— argumenta a favor del gobierno de los hombres:

Del mismo modo que el timonel, que permanece siempre de guardia para utilidad de la nave y de los navegantes, sin necesidad de leer

escritos, sino teniendo sólo el arte por norma, salva a los compañeros de nave, así, de este preciso modo, aquellos que tienen una tal aptitud para gobernar, ¿no podrían crear una recta forma de goberno, merced a la fuerza del arte, que es superior a la de las leyes? (Platón, trad. en 1872, p. 99).

En nuestro caso, lo cierto es que ni el expresidente era un sabio ni podemos negar que, aún imperfecto, nuestro sistema jurídico ha cumplido su misión reguladora a lo largo del tiempo. La llegada de López Obrador a la Presidencia fue producto no sólo de la política, sino también del derecho.

2.1.2. La educación como adoctrinamiento

La segunda razón tiene que ver con la educación. El gobernante despótico considera que la ciudadanía, aparte de no poder tomar decisiones correctas, tampoco debe hacerlo por razón de principios. El pueblo es un eterno menor de edad que necesita también de un padre eterno. Un déspota consciente del nivel educativo de su pueblo tiene alicientes en ello para considerar que el despotismo es *la* opción. Así, ha de hacer lo imposible para que nadie le dispute el puesto de máxima sabiduría, para lo cual, por un lado, se hace rodear de lo que José Rubén Romero (1993) llamó en *La vida inútil de Pito Pérez* el “Supremo consejo de lambiscones” (p. 7) y, por otro, promueve un sistema educativo que, más que procurar el pensamiento crítico y la emancipación basada en el progreso científico, busca un adoctrinamiento de las masas a favor del caudillo. En palabras de Montesquieu (1984):

La educación servil es un bien en los estados despóticos [...] la obediencia ciega supone, crasa ignorancia, lo mismo en quien la admite que en el que la impone [...] la educación [...] se reduce a infundir miedo y a enseñar nociones elementales de religión (p. 78).

No es gratuito que los sistemas despóticos vean con buenos ojos la militarización, ya que la lógica castrense se basa en la obediencia, en el “espíritu de cuerpo”, cuyo máximo valor es la obediencia. Por ejemplo, en el régimen franquista la consigna era muy clara: “Franco manda y España obedece”. Esta fórmula es el canon perfecto para expresar la negación de la democracia.

2.1.3. El miedo

Finalmente, la tercera razón es el miedo. El pensamiento crítico es el peor enemigo del despotismo. La inteligencia sólo se combate con inteligencia, y cuando se carece de ésta (al menos en su vertiente de racionalidad moral, ya que nadie niega que el grupo contraventor sea inteligente) el mejor recurso es el temor infundido a través de la violencia. Nuevamente, Montesquieu (1984):

El gobierno despótico tiene por principio el temor; para pueblos tímidos, ignorantes, rebajados, no hacen falta muchas leyes. Todo gira en torno de dos o tres ideas: ni hacen falta más, no hay para que dar leyes nuevas (p. 100).

En suma, el despotismo es mucho más que una categoría conceptual. La mejor muestra de ello es el expresidente López Obrador, viva imagen del despotismo. Si los subsecuentes gobernantes fueran clones de este exmandatario, entonces el despotismo estaría de regreso y servido en el plato de la historia.

2.2. ¿Por qué insistir en la democracia?

Si bien es cierto que el despotismo es ese eterno fantasma que planea sobre las democracias (fuertes o débiles), también es cierto que la impronta democrática sigue marcando el rumbo de las sociedades organizadas, y esto obedece no a caprichos ni terquedades, sino a buenas razones. Por ello, antes de emprender una reforma electoral, es importante tener presente los siguientes postulados básicos.

La democracia moderna es, en primer lugar, procedimental o formal, y no la panacea para los problemas de una sociedad. Esta acotación es importante para evitar falsas ilusiones, que sólo llevan a debilitar el propio concepto a favor de los detractores. En efecto, la democracia moderna, en palabras de Salazar y Woldenberg (2001), es:

[...] un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar

sus políticas. Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos (p. 24).

La democracia procedimental es, entonces, una condición necesaria, pero no suficiente de la democracia sustantiva, entendida como la consecución de los valores democráticos por antonomasia, como son la libertad, la igualdad y la fraternidad. En otras palabras, la democracia formal es el ambiente propicio para que la ciudadanía elabore democráticamente las soluciones sustantivas de los problemas sociales relativos a las libertades públicas, la construcción de la igualdad y los deberes morales de solidaridad.

2.2.1. El valor de la libertad

La libertad es la posibilidad de elegir entre distintas alternativas de acción sin verse sujeto, en principio, a sanciones, amenazas o impedimentos de ninguna especie (Salazar y Woldenberg, 2001, p. 26). Naturalmente, no se trata de un valor absoluto, ya que encuentra, al menos, dos tipos de límites: por una parte, no afectar las libertades de los demás y, por la otra, no poder elegir por falta de opciones en la realidad empírica. Una muestra del primer tipo de limitación es la prohibición tajante de que un individuo imponga a los otros una determinada preferencia en materia religiosa o política, mientras que un ejemplo de la segunda sería que un determinado régimen político estableciera un sistema de partido único. Este tipo de libertad se traduce en una serie de derechos fundamentales conocidos como libertades negativas o formales, tales como la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión, de asociación, de religión, de trabajo, etcétera.

Junto a las libertades formales existe la libertad democrática o la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse. Si se mira bien, esta capacidad es una condición necesaria de la autonomía personal a la que se refería Kant, ya que, si el individuo no tiene la posibilidad de elegir libremente a quienes guiarán los destinos del grupo social al que pertenece, difícilmente podrá desarrollar su plan ideal de existencia. Por lo

demás, y dado que la autonomía personal no puede entenderse sin las otras dos formulaciones del célebre imperativo categórico, un déficit de libertad democrática supondría también una merma de la universalidad y de la dignidad. Faviola Rivera (2004) expresa esto último de la siguiente manera:

En la *Fundamentación* Kant ofrece tres formulaciones del imperativo categórico y afirma que son equivalentes. La primera es la formulación de la ley universal, y es la más conocida. La segunda es la formulación de la humanidad, según la cual debemos tratar a la humanidad siempre como un fin y nunca como un mero medio. La tercera es la formulación de la autonomía, de acuerdo con la cual debemos actuar según máximas que elijamos de manera autónoma. Kant sostiene que las tres son formulaciones de un mismo principio. Actuar de acuerdo con máximas que podamos querer como leyes universales es lo mismo que tratar a la humanidad siempre como fin y nunca como un mero medio, lo cual, a su vez, es lo mismo que actuar de manera autónoma (p. 5).

Este segundo y más profundo sentido de libertad supone que los individuos libres han de poder elegir las reglas que limitarán su conducta, es decir, deberán participar en la elaboración de la lista de deberes y prohibiciones. Cuando ese libro de reglas se escribe a espaldas de sus propios destinatarios, entonces no puede hablarse de libertad democrática. En una sociedad auténticamente democrática, el camino para acceder a esa participación debe quedar despejado, lo cual se traduce en una serie de derechos políticos, tales como el sufragio, la asociación política, la libertad de expresión, etcétera. Estas libertades democráticas tampoco son absolutas, ya que, en principio, no todos tenemos la capacidad de goce de los derechos políticos (los menores de edad no pueden votar ni ser votados; tampoco las personas privadas de su libertad) y, por otro lado, porque la marginación, la pobreza o la ignorancia representan limitaciones reales para que una buena parte de la ciudadanía realmente pueda ejercer su libertad política. La manipulación, el populismo y el condicionamiento del voto (ya sea de forma claramente ilícita o mediante el fraude a la ley) son limitaciones reales de las libertades democráticas.

Por lo demás, no es posible un régimen de libertades sin la vigencia de la legalidad. La sujeción a la ley (el imperio de la ley) es una condición necesaria para el ejercicio de las libertades; de ahí que cobre sentido

nuevamente aquella preferencia del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, para no caer en la trampa del despotismo (*supra*).

2.2.2. El valor de la igualdad

En materia democrática, este valor es la posibilidad de que toda la ciudadanía acceda, en igualdad de condiciones, a los procesos destinados a nombrar a quienes serán sus representantes en los órganos del Estado. En otras palabras, la igualdad se traduce en que:

[...] cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más que los demás. De esta manera, en el momento de emitir los sufragios desaparecen las diferencias intelectuales, físicas o socioeconómicas, y cada voto tiene exactamente el mismo peso en los comicios, sin importar su ocupación, su sexo, su fortuna o sus capacidades personales (Salazar y Woldenberg, 2001, p. 30).

Sin embargo, este valor democrático no termina con el acceso igualitario a la participación en los procesos electorales, sino que va mucho más allá. Intenta satisfacer dos diferentes ideales: la igualdad *ante la ley*, o igualdad formal, y la igualdad *en la ley*, o igualdad material. De acuerdo con Perelman (1964), el primer tipo es “[...] un principio de acción de acuerdo con el cual los seres de una misma categoría esencial deben ser tratados de la misma manera” (p. 28). El mismo autor señala varios criterios o preceptos materiales de justicia que podrían dotar de contenido a la norma formal, a saber: 1) “a cada uno lo mismo”, que sería una regla propia de las sociedades anarquistas extremas; 2) “a cada uno según lo atribuido por la ley” (o “dar a cada quien lo suyo”), criterio asumido por una sociedad conservadora —en la justicia realmente no es el criterio para valorar dado que el derecho y la justicia coinciden—; 3) “a cada uno según su rango”, que sería una regla propia de las sociedades esclavistas o estamentales; 4) “a cada uno según sus méritos o su capacidad”, criterio típico de las sociedades capitalistas, en las que el mérito está condicionado por el éxito económico, que no es precisamente razonable; 5) “a cada uno según su trabajo”, principio de justicia propio de las sociedades socialistas, en las que no se distingue o reconoce ninguna clase; y 6) “a cada uno según sus necesidades”, que sería la regla de justicia de las sociedades comunistas (Atienza, 1985, pp. 105-106).

La igualdad *en la ley* o igualdad *material*, contrariamente a la noción meramente formal, implica la exigencia de que la ley nos haga, o contribuya a hacernos, *efectivamente* iguales. Una ley que persiga el objetivo de igualarnos en cuanto a ciertas características, tales como el acceso a la educación o a la salud, supone ya un trato desigual, dado que las características de base no son las mismas (Atienza, 1985, p. 108). Esta noción proviene de la concepción de un Estado intervencionista de tipo socialista en el que la igualdad, la justicia social y el gobierno del pueblo habrían de sustituir al modelo de Estado capitalista e individualista.

En tiempos recientes, Roberto Saba (2016) enfocó el problema desde otro ángulo. Propuso distinguir entre igualdad como exigencia de un trato no-arbitrario e igualdad como no subordinación (p. 79). La primera categoría se corresponde con la llamada igualdad de trato ante la ley y rechaza cualquier tratamiento diferente entre las personas que esté basado en alguna distinción arbitraria, es decir, que no guarde una relación de funcionalidad con el fin buscado por la regulación. La segunda, en cambio, no está sustentada en una noción individualista de los derechos, sino en otra de corte más sociológica que “[...] contempla la pertenencia [del] individuo a un grupo sometido a ciertos tratos o prácticas sociales. La persona recibe determinado trato como consecuencia de *ser parte* de ese grupo [desaventajado]” (Saba, 2016, p. 55). De acuerdo con Saba: “[...] el objetivo que la igualdad [como no subordinación] persigue es el de evitar la constitución de grupos *sometidos, excluidos o sojuzgados* en una sociedad” (p. 58).

En resumidas cuentas, el valor de la igualdad democrática es uno de los ideales de la democracia y uno de los valores morales más importantes en una sociedad organizada. Bien entendido, este valor democrático por excelencia debe fijar objetivos menos individualistas y, por ende, más incluyentes y rupturistas que ayuden a construir una verdadera igualdad a través de la modificación de las estructuras sociales.

2.2.3. El valor de la fraternidad

El primer hombre con ombligo fue también el primer asesino, de acuerdo con la tradición bíblica; luego, la fraternidad (el deber de tratar como hermanos a todos los demás) parece estar viciada de origen. No obstante, conviene distinguir entre aquello que sucede en el plano descriptivo (lo que es) y lo que consideramos que debiera acontecer en un plano

normativo (lo que debe ser). De esta manera, la necesidad de sobrevivencia en grupo hizo que las personas cedieran una parte de su libertad para crear reglas generales y abstractas mediante las cuales se garantizara la convivencia, así fuera mínimamente. De este modo, surgieron los deberes tanto morales como jurídicos.

En cuanto valor democrático, la solidaridad significa que, para el buen funcionamiento de los procedimientos democráticos, los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos irreconciliables. En palabras de Salazar y Woldenberg (2001):

[...] la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que la cooperación no excluya los conflictos. Por ello es éste, quizás, el valor más difícil de entender y asumir dentro de las democracias modernas, pues supone dejar atrás tradiciones y actitudes no sólo autoritarias sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad, y pasar a concebir y practicar la política de un modo distinto, tolerante y racional (p. 33).

La política parece el terreno en el que la fraternidad y la tolerancia brillan por su ausencia. Las virtudes de un “buen político” (en el sentido pragmático de la expresión) suelen identificarse con los vicios más execrables: la mentira, el engaño, la manipulación, la traición, etcétera. En otras palabras, el éxito de la mayoría de los políticos está basado, precisamente, en el incumplimiento de los deberes de fraternidad. No hace mucho un diario de circulación nacional arrojaba el número de 29 candidatos asesinados en lo que iba del Proceso Electoral Federal 2023-2024 (Garcés, 2024).² Esto habla de que este valor es el menos respetado, y debe alertarnos como sociedad, de cara a una posible reforma. La violencia en su más cruda expresión, que es el asesinato, está ganando terreno en los procesos electorales. Si sigue avanzando, de poco o nada sirve preocuparnos por los otros dos valores mencionados. ¿De qué sirve contar con leyes que protejan la libertad y la igualdad si lo que manda en la contienda política es la violencia más cruda? No cabe duda

2 En total serían 37 las candidatas y los candidatos asesinados. Esto significa que, entre mi primer borrador para este trabajo y la jornada electoral del 2 de junio de 2024, fueron asesinadas 15 personas más. Pero no sólo hubo asesinatos, sino también amenazas de muerte, secuestros y atentados. Véase Laboratorio Electoral (2025).

de que la violencia en las elecciones es el talón de Aquiles de nuestro sistema democrático.

Para cerrar este apartado, podemos convenir en que los valores democráticos continúan, a pesar de todo, siendo los ideales regulativos que deben guiar el rumbo político de una nación. Soy consciente de que, como dijo Winston Churchill, “la democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado” (Valaskakis, 2011, p. 51); por ello, considero que, mientras no encontremos una mejor opción, debemos hacer caso a las lecciones de la historia e insistir una y otra vez en preservarla, ya que los intereses perversos que la amenazan nunca se extinguirán.

2.3. La organización de las elecciones: el mejor legado de la transición democrática

La transición política que experimentamos en México entre 1977, en una primera etapa, y el bienio de 1996 a 1997, en una segunda, hizo posible la alternancia pacífica y participativa en la Presidencia de la República en el año 2000 (Woldenberg, 2012, p. 13). Sin duda, el fruto más preciado de ese proceso histórico fue la creación de un órgano constitucional autónomo, al que se le encomendó la organización de las elecciones, denominado primero Instituto Federal Electoral (IFE) y después Instituto Nacional Electoral (INE).

La misión central de este organismo ha sido, desde su creación, la misma: organizar las elecciones. Sin embargo, a lo largo del tiempo, al INE se le han encomendado muchas otras facultades, algunas de las cuales se alejan un poco del propósito original; me refiero al registro electoral, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la administración y monitoreo de los medios de comunicación, la instrucción y resolución de procedimientos, la competencia para incidir en procesos electorales locales, la credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero, la paridad de género en las candidaturas de los partidos y las candidaturas independientes (Sánchez y Vives, 2018).

A mi juicio, la cantidad de funciones encargadas a este órgano no sólo lo han desbordado en cuanto a volumen de trabajo, sino que de alguna

manera lo han desnaturalizado. Con ello no quiero decir que el INE no haya estado a la altura de todas sus encomiendas, pues de sobra se sabe de su gran eficiencia como institución; más bien, quiero señalar que algunas de esas actividades lo han colocado en una posición de mayor vulnerabilidad a la penetración de la política, como las concernientes a la fiscalización, la administración y monitoreo de los medios de comunicación y la instrucción y resolución de procedimientos.

A continuación, expresaré, por una parte, algunas razones que podrían justificar la permanencia de algunas funciones del INE y, por otra, un posible replanteamiento de otras.

2.3.1. Organización de los procesos electorales

Hay acuerdos sociales convertidos en derecho que constituyen auténticos motores de cambio social y que contribuyen decididamente a la función civilizatoria. Uno de esos acuerdos fue el que en 1991 nos llevó, como mexicanos, a poner en manos de los vecinos la organización de los procesos electorales. En efecto, el éxito de las elecciones se ha debido durante todos estos años a que la ciudadanía capacitada por la autoridad electoral es quien recibe y cuenta los votos que emiten sus vecinos en las casillas electorales (Sánchez y Vives, 2018, p. 61).

No se trata de un cambio menor. Durante la etapa predemocrática, las elecciones estaban en manos de la Secretaría de Gobernación, es decir, en manos de la Presidencia de la República, y formaba parte de la cultura política que la maquinaria electoral se moviera con una impresionante eficiencia a favor de los intereses del régimen. La idea misma del fundador del Partido Nacional Revolucionario (PNR), Plutarco Elías Calles, fue organizar un partido de masas que ayudara a disciplinar a las diferentes fuerzas políticas todavía armadas y montadas a caballo que en los años veinte seguían reclamando su trozo de triunfo revolucionario. No cabe duda de que tuvo éxito, pero tampoco de que las maniobras mediante las que se aseguraba el triunfo del partido hegemónico nunca se basaron en la genuina competencia democrática. El PNR no nació con la finalidad de competir libremente en procesos electorales, sino para, por un lado, asegurar de cualquier modo la disciplina vertical del partido y, por otro, para impedir —también de la manera en que fuera— que cualquier disidente pudiera siquiera competir.

No sé si existen etiquetas adecuadas para hacer un juicio de esa parte de la historia política de México. Algunos dirán que fue todo un éxito, porque permitió la consolidación de la República y México pasó de ser un país de pistoleros a uno de instituciones; otros, por el contrario, dirán que el precio que pagamos por la institucionalidad fue precisamente la democracia que durante todo ese tiempo nunca pasó de ser un sueño maderista. Lo cierto es que ocurrió para bien y para mal, y lo mejor de todo es que esa etapa felizmente se cerró con la creación del IFE. Desde entonces, hemos alcanzado bienes indiscutiblemente democráticos, tales como un régimen pluripartidista y competitivo, un presidencialismo acotado, poderes independientes entre sí, autonomía creciente de varios órganos del Estado, elecciones competitivas, leyes electorales no restrictivas y que la decisión de las elecciones esté en manos de la ciudadanía (Woldenberg, 2007, p. 5).

Si se quiere pensar en una posible reforma electoral de gran calado, la actual organización de los procesos electorales junto con el control del registro electoral, el sistema que provee los resultados preliminares de las elecciones federales (PREP), los centros de acopio y transmisión de datos (CEDAT) y el resto de las funciones directamente relacionadas con la organización electoral deberían ser consideradas como un núcleo intangible, es decir, irreformable, de nuestro sistema electoral. La razón de lo anterior no se reduce a cuestiones pragmáticas o de eficacia, se debe a que aquéllas calan en el fondo mismo de los valores democráticos: la libertad, la igualdad y la fraternidad (*supra*). Como señaló William L. Marbury (1919): “It may be safely premised that the power to ‘amend’ the Constitution was not intended to include the power to destroy it” (el poder para reformar la Constitución no puede incluir el poder para destruirla) (p. 225).

2.3.2. Financiamiento público y fiscalización

El sistema de financiamiento partidario con recursos públicos, sin duda, contribuyó decididamente a que las elecciones fueran realmente competitivas. Sin embargo, lo que inició siendo democráticamente saludable fue convirtiéndose con el tiempo en una suerte de ambiente propicio para que los partidos políticos, lejos de conformarse como instituciones de interés público —según manda el artículo 41 de la Constitución—, se convirtieran en auténticos parásitos del Estado. Con todo, este modelo ha permitido la alternancia política, lo cual es un

inequívoco signo de salud democrática. En efecto, en las elecciones de 2000 y 2006 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones, en 2012 el PRI regresó al poder y en 2018 y 2024 Morena obtuvo el triunfo electoral.

La otra cara del financiamiento público es la fiscalización de los recursos. El gasto y destino de los recursos públicos necesita de un mecanismo de *accountability* para poder dar certeza a la ciudadanía sobre cómo y en qué se gasta el caudal proveniente de sus impuestos, y desde luego que es indispensable un régimen sancionatorio que castigue los abusos y desvíos. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos tuvo su cenit en 2003, cuando se resolvieron los célebres casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox. Desde entonces, el modelo se ha fortalecido y podemos decir que ha cumplido con sus expectativas. Los que no lo han hecho son los partidos políticos, que han abusado del modelo y han hecho cálculos utilitarios acerca de los costos que tiene, en términos reales, violar las leyes electorales en materia de fiscalización. Las sanciones impuestas, como se sabe, son económicas, y la forma de imponerlas consiste en dejar de suministrar parte del financiamiento. La sanción, decía John Austin (1977), debe cumplir dos propósitos: compulsión a la obediencia de quienes infringen la norma y efecto pedagógico o de ejemplaridad que evite la reincidencia y dé un mensaje a quienes osaren violar la ley (pp. 218-220). Sin embargo, queda claro que, en materia de fiscalización, las sanciones no están cumpliendo ninguno de los dos objetivos.

En este aspecto, el sistema electoral sí que tiene un área de oportunidad. Los fines originales que inspiraron el sistema de financiamiento se han perdido. Es de todos conocido que no se ha logrado evitar que entes interesados en la manipulación y no en la democracia financien las campañas. La delincuencia organizada, desgraciadamente, ha logrado enquistarse en nuestro sistema democrático. Ése puede ser el caballo de Troya que logre destruir nuestra democracia.³

3 El 14 de febrero de 2024 el Colegio Nacional llevó a cabo el seminario “Urnas y tumbas”, en el que se analizaron 32 homicidios de candidatas y candidatos durante el proceso electoral de 2021. Uno de los hallazgos más inquietantes de este esfuerzo tiene que ver con el creciente interés del narco para intervenir (de la única forma que sabe hacerlo, a balazos) en los procesos electorales (véase Camhaji, 2024). Y aquí es cuando yo me pregunto: ¿si el narco mata candidatos, está protegiendo su inversión?

Ahora bien, la reforma al sistema de financiamiento y fiscalización no puede ser de cualquier tipo y, desde luego, tampoco puede ser la que se propone en el llamado Plan B. Al respecto, Gabriela Baena (2023) llevó a cabo importantes y fundadas críticas a la propuesta de reforma, entre las que cabe destacar lo relacionado con el remanente de las sanciones:

Uno de sus cambios más importantes se puede identificar en el artículo 23, el cual les habilita a los partidos políticos la posibilidad de aplicar sus remanentes de financiamiento público para el pago de sanciones. Es decir, con esta nueva autorización se les otorga a los partidos políticos la posibilidad de generar ahorros de los recursos públicos que les sobren, en cualquiera de sus modalidades, para que con estos recursos puedan pagar sanciones monetarias impuestas por la autoridad electoral siempre que incurran en faltas que establezcan como sanción el pago de multas (p. 178)

Una segunda crítica está relacionada con la fiscalización a cargo de los Organismos Públicos Locales (OPL), regulada en el artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), según la cual:

[...] se condiciona que cualquier OPLE realice la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos sólo si existen causas excepcionales que así lo ameriten, mismas que deberán estar debidamente justificadas y contar con una mayoría en el Consejo General de al menos 8 votos a favor. La delegación de la facultad de fiscalización a los OPLE ya existía, pero lo que resulta realmente preocupante es que se prohíbe la existencia de áreas y estructuras operativas y organizacionales en materia de fiscalización si el INE no delega esta función; asimismo, se prohíbe ejercer recursos para estos fines [...]. Sin la existencia de estas áreas técnicamente especializadas en materia de fiscalización, en el ámbito local muy difícilmente se lograrían detectar de manera oportuna estos casos en los que se evita que organizaciones que infringen la ley lleguen a constituirse como partido político (Baena, 2023, pp. 178 y 179).

Por otra parte, la autora se refiere a la derogación de las sanciones de suspensión o cancelación del registro para quienes realicen actos anticipados de precampaña o campaña, solicitud o recepción de recursos ilícitos, omisión de informes o que excedan el tope de gastos de precampaña o campaña:

Eliminar sanciones graves como la posibilidad de pérdida del registro en una candidatura podría incentivar a que ocurran estos actos que van en contra de la equidad en la contienda, toda vez que no existe una infracción de por medio que afecte las candidaturas de los partidos políticos. Finalmente, sobre el tema de las sanciones, también vale la pena destacar que la Ley General de Partidos Políticos prevé que la autoridad electoral no pueda reducir o retener más del veinticinco por ciento de la ministración mensual del financiamiento público ordinario de Partidos Políticos, por concepto de sanciones, multas, descuentos, remanentes u otros conceptos salvo algunas excepciones (Baena, 2023, p. 180).

Como puede verse, esta serie de propuestas supondría el desmantelamiento del actual sistema de *accountability* para dar paso a un modelo prácticamente anárquico en el que el dinero público no podría ser en modo alguno controlado por el Estado.

2.3.3. Administración y monitoreo de los medios de comunicación

El monitoreo de los medios es un instrumento para la promoción de elecciones democráticas, que, según la definición del National Democratic Institute (NDI):

en su nivel más básico consiste en una observación independiente e imparcial del comportamiento de los medios masivos durante el período electoral (Aceves, 2011, p. 14).

Es indiscutible que la equidad en la contienda democrática depende de un acceso equitativo a los medios de comunicación masiva. La historia de nuestra democracia ha estado marcada por una serie de ajustes que han sido considerados como necesarios debido a que el uso monopólico de los medios fue decisivo en el triunfo de algunos candidatos. Durante el periodo del partido hegemónico, por ejemplo, los medios de comunicación, al estar controlados férreamente por el Estado, estuvieron en todo momento a su servicio y, por ende, al del partido oficial. Las elecciones de 2006, por otro lado, provocaron una de las reformas electorales más significativas de nuestra historia. Los partidos políticos, en esa ocasión, consideraron que había mediado una auténtica guerra sucia en contra del candidato perdedor y que, de haber existido una mejor regulación, muy probablemente el resultado habría sido otro.

No cabe duda de que una buena regulación puede marcar una diferencia en pro de los valores democráticos. Lo que sí resulta dudoso es que un organismo constitucional autónomo como el INE sea el más adecuado para llevar a cabo esa tarea. Todo parece indicar que las bondades derivadas de la autonomía podrían garantizar la efectividad de la regulación, pero también es cierto que cargan a la institución de una enorme responsabilidad política.

Una institución puede morir por su propio éxito, y me temo que el INE ha estado soportando demasiadas responsabilidades que en principio deberían corresponder a la administración pública. Considero que el tema de las comunicaciones, su control y las posibles sanciones tendrían que estar a cargo, como en la mayoría de los países, del ministerio o secretaría correspondiente. Es justo que el INE se haya hecho de buena fama debido a su buena gestión; sin embargo, no deberíamos llegar al absurdo de vaciar todas las competencias del Estado y volcarlas en el INE sólo porque funciona acertadamente; pues de alguna manera, todo está relacionado con las elecciones: la comunicación, los caminos, la energía eléctrica... ¿Será que debemos encargar al INE todas esas funciones por el miedo a que alguien con manos sucias entorpezca el proceso electoral? A mi juicio, existen razones adecuadas para poner un freno y concentrar las energías del organismo en su auténtica y verdadera vocación: la organización de las elecciones.

2.3.4. La instrucción y resolución de procedimientos

El INE ha dado muy buenos resultados como autoridad administrativa sancionadora no sólo en materia de fiscalización, sino también en cuanto a denuncias de hechos o actos de candidaturas, partidos políticos o autoridades del gobierno federal relacionados con la materia electoral. Ha sido, junto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el árbitro (casi siempre) independiente e imparcial que ha dirimido los conflictos surgidos de la contienda política. No obstante, esa independencia podría verse comprometida por la inevitable politización que está sufriendo el instituto, que poco a poco está pasando de las manos de la ciudadanía a las del gremio político.

Una alerta más que debe considerarse a la hora de pensar en reformas legales o constitucionales tiene que ver con cuidar la independencia no sólo técnica, sino también política tanto del INE como del TEPJF. Sobre

la independencia de este tipo de órganos conviene señalar que, ante todo, se trata de un deber: el de resolver cada caso exclusivamente desde el derecho, sin injerencias de ninguna especie. Ese deber tiene como correlativo el derecho de la ciudadanía a ser juzgada, precisamente, por juezas, jueces u órganos sancionadores independientes.⁴

Otra cosa muy distinta es el marco institucional adecuado para ejercer esa independencia, que se conoce como *autogobierno de los jueces u órganos sancionadores*. Este marco se integra por las garantías institucionales de idoneidad en la designación, de seguridad económica y de estabilidad en el ejercicio del cargo, entre otras.⁵

Es muy importante considerar que el autogobierno puede ser un elemento del marco institucional adecuado para que los impartidores de justicia puedan ejercer su independencia; sin embargo, el mero hecho de que los jueces sean capaces de autogobernarse no implica que sean,

- 4 Este derecho subjetivo de la ciudadanía está amparado por los artículos 17, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera *pronta, completa e imparcial*” [cursivas son propias]) y el 8, número 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos (“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, *independiente e imparcial*, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” [las cursivas son propias]). Por lo demás, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece mandatos dirigidos a las autoridades internas del Poder Judicial; por ejemplo, el artículo 11 (“el Pleno de la SCJN velará por autonomía del Poder Judicial y por la independencia de sus integrantes”), el 73 y el 74, que impone esa misma obligación al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y a la visitaduría, respectivamente; y, finalmente, los artículos 110-I y 110-VII, que establecen la responsabilidad de las y los jueces que incumplan su deber de independencia.
- 5 En México, el marco institucional comprende (Jurisprudencia P./J. 115/2009. Controversia constitucional 32/2007):
 1. La idoneidad en la designación de los Jueces y Magistrados
 2. La consagración de la carrera judicial
 3. La seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible)
 4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende:
 - a. La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo;
 - b. La posibilidad de ratificación; y
 - c. La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados;
 5. La autonomía de la gestión presupuestal.

sin más, independientes (Aguiló, 1997, p. 74), ya que se requiere también de una buena dosis de ética en la aplicación del derecho. Por otra parte, tampoco es posible asumir que en ausencia de garantías no sea posible pensar en jueces y funcionarios independientes, pues los buenos funcionarios intentan ejercer su papel aun en circunstancias adversas.

2.4. El problema del “sectarismo institucional”

Decía Carlos Monsiváis, en 1994, que en México había terminado el sectarismo, con motivo del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN):

Lo que es claro es que el sectarismo de cualquier signo, como se decía antes, está ya liquidado. Este es un país que no admite como interlocutores a sectarios que, para empezar, excluyen a todos los demás. Quien los use como confidentes, amigos o aliados, se aislará (Clío, 2019, minuto 28, segundo 09).

Estas declaraciones fueron hechas en los albores de la transición democrática, cuando presenciamos el momento más determinante de la crisis que sufrió el PRI y que marcó su decadencia. En ese año, no sólo se levantaron los zapatistas, sino que también fue asesinado el candidato oficial del PRI a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio, además entró en vigor el Tratado de Libre Comercio e inició el sexenio del último presidente de aquel partido hegemónico, Ernesto Zedillo Ponce de León. En el 2000, Francisco Labastida Ochoa perdería las elecciones federales y Vicente Fox, del PAN, sería el primer presidente no priista de la historia moderna.

La historia le daría la razón a Monsiváis, al menos por un tiempo, porque, una vez lograda la alternancia política, ningún modelo de pensamiento se había impuesto de forma excluyente: las voces de la izquierda, de la derecha y del centro pudieron expresarse sin ningún tipo de consecuencias ni censuras. Esta posibilidad de pluralismo político ha sido uno de los mejores legados de la transición, el cual, por cierto, no ha sido suficientemente aquilatado. En los tiempos del PRI hegemónico, la Secretaría de Gobernación ejercía un férreo control político sobre las voces disidentes de cualquier signo. No obstante, los aires que soplan en la actualidad parecen hacernos dudar de lo afirmado por Monsiváis.

En efecto, si contrastamos lo que pasaba en los noventa con lo que actualmente estamos viviendo en México, tenemos buenas razones para preocuparnos. En el sexenio pasado logró imponerse, día tras día, un modelo de comunicación política que lleva en su ADN una nueva forma, sutil pero efectiva, de sectarismo. Me refiero a las declaraciones matutinas del expresidente López Obrador.⁶

La Real Academia Española (2023) define al sectarismo como: “Fanatismo e intransigencia en la defensa de una idea o ideología”. Podemos convenir entonces en que, en materia política, el sectarismo es una práctica consistente en imponer una sola visión del mundo al tiempo que excluye cualquier otra, ya sea mediante la eliminación física del contrario (la desaparición, el asesinato), la segregación arbitraria de las personas (el encarcelamiento, los secuestros, los gulags) o la desacreditación en medios de comunicación (difamación, calumnia, *catfishing*, *ciberbating*, *ciberbullying*).

Lo curioso del asunto es que el expresidente logró vender su producto propagandístico utilizando un discurso de derechos humanos; sí, de “derechos humanos de un gobernante”. Una auténtica aberración conceptual dado que los derechos siempre se han considerado límites contra el poder, pero es ahora el poder mismo quien invoca derechos en contra de quienes por naturaleza no lo tienen. No podemos negar que somos un país surrealista. Con todo, el expresidente López Obrador logró excluir de la discusión pública a todas las personas que osaron criticar cualesquiera de sus actos de gobierno o de los actos que él, como líder carismático, defendía. No se trató de una exclusión parecida a la que se practicaba antes de la transición y tampoco puede dudar nadie de que haya sido efectiva. Poco importan los resultados del gobierno o sus probados fracasos ante la avasalladora persuasión del expresidente, que mantuvo una enorme popularidad a lo largo de su sexenio. Hoy nadie duda de que Claudia Sheinbaum es la beneficiaria directa de ese poder persuasivo del expresidente y de que representa el fruto de una inversión política, en toda regla.

6 En realidad, no se trata de un invento de López Obrador, ya que, a lo largo de la historia, esta forma de comunicación excluyente, basada en el poder destructivo del discurso, la han utilizado caudillos de la talla de Franco, Mussolini, Stalin o Hitler, por mencionar sólo algunos. Se trata, ni más ni menos, del caudillismo. Véase Berthin (2021).

Todo este capital político tiene un costo democrático: el sectarismo precisamente. Lo grave del asunto es que quien ambicione una curul, un escaño, ser juez o cualquier otro puesto de elección popular sabe que para ganar votos necesita ser sectario al estilo de López Obrador, es decir, necesita denostar para subir, atacar y descalificar al contrario para condenarlo al escarnio público, ya que los votantes parecen estar deseosos de ver fracasos, en lugar de propuestas, para dar su voto. De manera lamentable, una gran cantidad de personas no vota *a favor* de opciones más o menos racionales, sino *en contra* de aquellas que son exitosamente denostadas en público.

Los ciudadanos nos estamos acostumbrado a elegir el mal menor, la menos mala de las opciones, al contendiente menos sucio en una guerra de lodo, y eso se debe, me temo, a que no logramos entender a conciencia el verdadero valor de la democracia. La democracia pretende, precisamente, lo contrario: incluir, escuchar, comparar, dialogar, contrastar, deliberar, argumentar. Una buena idea suele ser hija de la dialéctica, del debate colaborativo, del diagnóstico consciente, de la búsqueda de la solución basada en las buenas razones.

Considero que no son los partidos políticos ni el INE, ni la comunicación política bajada del Olimpo del poder establecido, quienes lograrán cambiar la mentalidad de los ciudadanos. La solución es, y siempre ha sido, la *paideia*, la educación libre, crítica, incluyente, científica y ajena al adoctrinamiento de cualquier signo. Sé que suena a tópico, pero es que los tópicos tienen la mala costumbre de decir la verdad.

A manera de conclusión: tener una democracia y usar democráticamente las instituciones democráticas

Tal y como lo expresé al inicio de este trabajo, México cumplió con la historia al haber colmado uno por uno los requisitos de un régimen democrático, según Sartori. Sin embargo, resulta muy cuestionable calificar nuestro actual sistema electoral como uno auténticamente democrático. ¿Se trata de una contradicción? No lo creo. Más bien, se trata de dos dimensiones del mismo fenómeno que no necesariamente deben coincidir. Por un lado, existen instituciones con mecanismos

típicamente democráticos, como las elecciones periódicas, la existencia de partidos políticos y la libertad de asociación para formarlos, así como medios de comunicación accesibles para todos los posibles contendientes. Y, por otro lado, tenemos la vocación democrática de los protagonistas o usuarias de esas instituciones, la cual puede estar o no presente, independientemente de que haya instituciones típicamente democráticas. En otras palabras, las instituciones democráticas son una condición necesaria, pero no suficiente, de la democracia *per se*. De este modo, es posible hablar de “democracia con o sin demócratas”.

Conocí de primera mano a personas funcionarias del INE (a nivel de consejo y direcciones, entre otros) que eran auténticos demócratas. Sólo mencionaré a una de ellas, porque era el Consejero Presidente y porque su nombre evoca a toda esa generación de demócratas: José Woldenberg Karakowsky. No quiero exagerar afirmando que todas las personas de esa generación eran demócratas, pero puedo asegurar que ésa era la regla. La historia las colocó en esos puestos precisamente porque no eran formalmente políticas, es decir, no las situaron ahí porque fueran figuras militantes rabiosas, sino precisamente porque no lo eran. Habían surgido casi todos y todas de las aulas y de los cubículos universitarios; era gente estudiosa y preocupada genuinamente por el destino del país, y no tanto por los intereses de algún grupo.

En aquellos años, cuando caía el priismo y nacían los nuevos órganos autónomos, como el INE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el primer Tribunal Federal Electoral (Trife), etcétera, la clase política tuvo la lucidez de confiar la operación de tales organismos a los expertos, y no se equivocó. Gracias a esas decisiones, México dio pasos de gigante hacia la modernidad. Sin embargo, los intereses sinietros, que nunca descansan, como diría Manuel Atienza (2013, p. 169), siempre estuvieron al asecho. En la primera oportunidad, lograron penetrar en las nuevas instituciones y desde entonces no han cesado en su intento por manipularlas para convertirlas en muñecos de paja... y finalmente destruirlas.

A mi juicio, el arribo al poder del partido del expresidente López Obrador ha estado marcado precisamente por la intención de convertir a estas instituciones en figuras de paja mediante un discurso de signo autoritario, despótico y sectario, todo lo cual nos acerca cada vez más a la idea de una *democracia sin demócratas*.

En su obra “Democracia sin demócratas...”, Dietmar Dirmoser (2005) señala que América Latina ha experimentado cierto giro autoritario durante las últimas décadas, pero lo más delicado no se predica de las instituciones, sino de las personas:

Según resultados de la última encuesta continental del Latinobarómetro, en 9 de los 17 países investigados, menos de la mitad de los encuestados cree que la democracia sea la mejor forma de gobierno. En 8 países el respaldo al régimen democrático se ha reducido claramente, o a veces dramáticamente, desde 1996. En 11 casos solo del 30% al 50% de la población esperaba que las elecciones trajeran algún cambio. A esto se añade que entre el 48% y el 69% de la población estaría dispuesta a tolerar restricciones de las libertades civiles a cambio de un poco más de orden y seguridad. Hacia donde quiera que se mire, sea a las dirigencias políticas, a los actores sociales y políticos organizados, a los movimientos sociales y políticos o a los electores, se aprecia un aumento de la disposición a apartarse de principios democráticos fundamentales. Según la clasificación de Freedom House para 2004, todos los países latinoamericanos (salvo Cuba, Haití y Antigua y Barbuda) entran en la categoría de democracias (*electoral democracies*). Pero si se mantiene la tendencia actual, dentro de poco podría tratarse de democracias sin demócratas (p. 31).

Lo anterior nos lleva a aceptar que no es lo mismo tener instituciones democráticas que vivirlas democráticamente. ¿Qué hace falta para que esto último sea posible? Permítaseme elaborar, a manera de conclusión, algunas notas orientadoras.

Repensar el modelo educativo

La buena educación es la clave de una sociedad de demócratas. Los demócratas no nacen: se hacen, y se hacen en las escuelas. Hablar de buena educación es hablar también de buenos maestros y programas de estudio. Es necesario, como en todo, invertir en la educación, pero es todavía más importante tomárselo en serio. La *longa manus* de la política no puede ensuciar la enseñanza primaria ni la secundaria. La higiene mental, el pensamiento crítico y racional no puede desarrollarse en medio de las ideologías. En México no hemos logrado una auténtica transición democrática en materia de enseñanza. Desde la época del cardenismo, con mayor o menor éxito, el magisterio ha estado más

del lado de las ideologías que de la ciencia, y eso es algo que ningún partido político en el poder ha entendido y superado.

Establecer requisitos más exigentes para funcionarios de las instituciones, con el fin de garantizar su no militancia

Detrás de cada nombramiento de funcionarios públicos está la política; nadie puede negar ni evitar esa situación. Eliminar el factor político no sería una solución. Lo que sí puede y *debe* suceder es añadir el *factor ético*, que no necesariamente queda aislado de la política. En este sentido, la clase política debería establecer, mediante un consenso, ciertas bases objetivas que vayan más allá de las ideologías y estén cimentadas en valores indiscutibles o universales, tales como la dignidad, la libertad o la igualdad, que, por lo demás, forman parte de ese gran pacto político y jurídico llamado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ese pacto podrían surgir reglas claras como aquellas que permitieron sentar en las sillas del Consejo General del IFE o del Trife de otros tiempos a personalidades tan preclaras y distinguidas, más por su sabiduría que por su militancia.

Diseñar instituciones realmente efectivas para impedir que los gobernantes incidan en los procesos electorales

Sigo siendo un creyente del derecho o, mejor dicho, un convencido del poder civilizatorio del derecho, por lo que estimo que la buena ley, como decía Bobbio, sí puede marcar un cambio de rumbo. Las reglas que hoy rigen el comportamiento de los gobernantes, especialmente aquellas orientadas a mantenerlos al margen de los procesos electorales, no funcionan. Por ello, debemos reconsiderar las reglas y los principios jurídicos mediante los cuales aseguremos que los procesos democráticos no sean manipulados por el propio Estado. Eso significa que hay que repensar el modelo e imaginar otro tipo de consecuencias de corte más político que económico o estrictamente jurídico.

Instaurar un sistema de capacitación para legisladores

La osadía de la ignorancia es un cáncer extremadamente dañino para la democracia, porque cuando ésta toma el lugar de la razón entonces llueven las malas soluciones para los problemas serios. Los legisladores ciertamente han de provenir de todos los estratos sociales, precisamente porque ése es el signo de una genuina representación. No obstante, una vez que lleguen a ocupar las curules, convendría que, a quienes lo necesitaran, se les instruyera en lectura y redacción; historia; geografía;

bases mínimas de derecho constitucional, administrativo y legislativo; teoría de la democracia, etcétera. Para ello, podríamos volver a instaurar un instituto para legisladores, ya que contamos con recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo. Podríamos considerar un modelo basado en los incentivos más que en sanciones negativas, para que los legisladores desearan progresar intelectualmente, con lo cual se beneficiarían personalmente, a su partido y, por supuesto, al país.

Establecer un órgano técnico, apartidista dedicado a elaborar reformas legislativas

Hay tareas que no pueden realizar sino los expertos. En los años noventa se instaló un instituto de estudios legislativos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que funcionó muy bien. Es indispensable que volvamos a ello, y además que coloquemos uno en cada congreso local y en la Cámara de Senadores. Para este tipo de institutos legislativos contamos con suficientes politólogos, sociólogos, historiadores, economistas, antropólogos, psicólogos y abogados que en efecto podrían confeccionar buenas leyes, prever antinomias y lagunas y, sobre todo, posibles vicios de inconstitucionalidad. La democracia también se asegura con la buena argumentación y el conocimiento consciente de las ciencias sociales.

Fortalecer un sistema de sanciones para los partidos políticos que infrinjan la ley, de corte político y no económico

La sanción sigue siendo el mecanismo más eficiente para guiar la conducta humana, aunque no necesariamente se trate de refuerzos negativos, ya que los positivos (incentivos, premios puros, promesas de premio y facilitaciones) también ayudan a provocar conductas deseables (Lara, 2004, pp. 240 y ss.). Está probado que algunas de las reglas actuales no son eficientes, como señalé anteriormente, y en parte se debe a las sanciones asociadas a dichas reglas. En materia política, las sanciones negativas (típicamente jurídicas) pueden ser utilizadas de manera instrumental para la victimización y la contienda política. Detrás de la desobediencia suele venir la reforma legislativa y, como consecuencia, el desmantelamiento de las instituciones jurídicas. Por ello, en lugar de endurecer los castigos, convendría pensar en una serie de consecuencias que premiaran los comportamientos democráticos. Naturalmente, primero tendría que generarse un buen acuerdo a través de una buena deliberación.

Impedir que el narcotráfico siga penetrando en las instituciones democráticas

Nunca en la historia del país el crimen organizado había estado más involucrado en la política, y eso sí que resulta alarmante desde el ángulo por el que se vea. El crimen organizado, para ser eficiente, necesita de un componente de licitud combinado con otro de ilicitud. Esa dualidad es lo que hace imparable el fenómeno de la delincuencia organizada. Desgraciadamente, no vivimos en una fantasía en la que los malos están claramente separados de los buenos; más bien, las prácticas sociales (y no sólo las políticas) están marcadas por un pragmatismo alejado de los principios éticos, en el que lo más importante es ascender y triunfar a cualquier costo. De este modo, surge una suerte de simbiosis en la que el éxito en el comercio, la industria, el deporte e incluso en la producción científica tiene algún componente de ilicitud. El crimen organizado se vale de esa realidad para imponer su ley. Triunfar en política, lamentablemente, tiene que ver con algo o mucho de esa ilicitud. La solución no resulta en modo alguno sencilla, pero darnos cuenta de la realidad, es decir, ser conscientes de ella, puede ser el primer paso para pensar en una.

Prohibir el clientelismo de cualquier signo

El éxito del partido hegemónico se basó esencialmente en el clientelismo político, y los demás partidos que han llegado al poder, especialmente Morena, no han abandonado esa práctica. Ese modelo de hacer política no es democrático, porque, más que en la persuasión, se basa en el interés y en el abuso. La persona a la que se le considera el cliente es regularmente pobre o ignorante, y quien le ofrece dinero en efectivo (como ahora), disfrazado de beca o de programa social, es un político que usa, en su beneficio o en el de su partido, el erario. Nuevamente, las buenas leyes podrían frenar o, al menos, dificultar esas prácticas. Por ejemplo, podría prohibirse cualquier programa social basado en la ministración de moneda corriente o en especie y obligar a que todos esos recursos se invirtieran en obras sociales, tales como clínicas, hospitales, centros de salud, material quirúrgico, salarios justos para los médicos y profesores del sector público, inversión en obra pública útil, etcétera. Es importante, pues, no incentivar la cultura clientelista, y ese desincentivo debe dirigirse tanto a los políticos como a los ciudadanos.

Repensar el modelo de coaliciones con miras a evitar la sobrerrepresentación

En otro lugar he expresado que la sobrerrepresentación política puede ser lícita o ilícita,⁷ y esta última se traduce en:

[...] una distorsión de la voluntad popular expresada en las urnas, dado que la asignación efectiva de curules y escaños a los partidos políticos es superior a la que debería corresponderles en atención a los votos obtenidos y a los límites del sistema (Lara, 2022, p. 93).

Lo anterior obedece a que los sistemas de asignación previstos en la legislación lo hacen posible o lo toleran, y los actores políticos lo disfrutan. Pues bien, resulta indispensable evitar la sobrerrepresentación ilícita, por ejemplo, elevando a rango de ley el criterio denominado *principio de afiliación efectiva*, que instituyó el INE en el acuerdo INE/CG193/2021 del 19 de marzo de 2021, definido como:

[...] aquélla que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que lo postuló), es decir [en el caso de las elecciones intermedias de 2021] al 21 de marzo de 2021 con corte a las 20:00 horas. Por tanto, el triunfo será contabilizado a favor del partido con el cual el o la candidata ganadora tengan una afiliación efectiva (p. 101).

Gracias a este criterio sería posible lograr un mejor equilibrio entre la emisión del voto de la ciudadanía y la asignación efectiva de curules y escaños.

Confiar en las artes de la buena política para mantener a raya las intromisiones indebidas entre los poderes del Estado

El derecho tiene, como he sostenido, un enorme potencial civilizatorio, pero eso no significa que sea infalible o que sirva absolutamente para todo. Uno de los problemas que nos aquejan es la proclividad a restar importancia al principio de división de poderes. Otra de las claves de la democracia es el régimen de *controles y contrapesos*, según el cual cada uno de los poderes controla, dentro de sus competencias, los posibles

7 La sobrerrepresentación no es mala *per se*, ya que permite hacer ajustes a la hora de combinar la asignación de curules por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Lo deleznable es que no tenga un límite o que, teniéndolo, se viole.

excesos de los otros. Obviamente, quienes no tienen vocación democrática no ven con buenos ojos ese tipo de controles, porque para ellos la concentración del poder es la clave de la gobernabilidad. Para salvaguardar la división de poderes contamos con reglas, principios y garantías de control, tales como la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, que están al alcance de los órganos del Estado, además del juicio de amparo, al servicio de la ciudadanía. No obstante, no pocas veces la política se logra imponer al derecho vigente, en especial cuando juristas y políticos se enfrentan en una arena que no es la jurídica. Al respecto, considero que la política debe combatirse con más política cuando el derecho ya no alcanza; por ejemplo, quien funge como presidenta o presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o de cualquiera de los organismos constitucionales autónomos está llamado muchas veces a hacer política más que derecho (Lara, 2024). Quizá por ello Owen Fiss (1997) sostiene que la independencia judicial, vista como insularidad política, no debe ser absoluta, sino relativa (p. 56). Lo que quería decir es que los jueces no pueden estar totalmente separados de la política, porque su esfera no es totalmente impermeable al control democrático. En ese pequeño filtro es donde los poderes judiciales deben defender su autonomía, demostrando que su independencia abona y no resta a la democracia.

Para terminar, considero oportuno insistir en que no basta con construir o perfeccionar en el papel a las instituciones democráticas, sino que es indispensable, también, vivirlas democráticamente. Vivir la democracia significa aceptar los valores democráticos, y para ello es necesario sembrar y ayudar a que florezcan las virtudes cívicas. Un demócrata es quien ha desarrollado desde su primera infancia virtudes como la tolerancia, la inclusión y el respeto por las libertades de los otros. Dejo al lector con esta frase de Kymlicka (2001), que, al referirse a las virtudes cívicas, considera que éstas no se reducen a los ámbitos de la actividad política sino también:

[...] a las acciones que realizamos en la vida cotidiana, en la calle, en las tiendas del barrio y en las diferentes instituciones y foros de la sociedad civil. La civilidad guarda relación con el modo en que tratamos a los no íntimos con los que mantenemos un contacto cara a cara (p. 348).

Referencias bibliográficas

Aceves, F. (2011). El Instituto Federal Electoral (IFE) y el monitoreo de los medios: Efectos perversos de su institucionalización. *Contra-texto*, (19), 13-34.

Aguiló, J. (1997). Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (6), 71-79.

Aguiló, J. (2008). “Tener una constitución”, “darse una constitución” y “vivir en constitución”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (28), 67-86.

Aguiló, J. (2021), *En defensa del Estado constitucional de Derecho* (1ª. ed. digital). Palestra.

Aristóteles. (1988). *Política*. Gredos.

Atienza, M. (1985). *Introducción al Derecho*. Barcanova.

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.

Austin, J. (1977). *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law* (comp. de la ed. de R. Campbell, ed. original de J. Murray). Scholarly Press, Inc.

Baena, G. (2023). Plan B: impacto en el uso y vigilancia del dinero en la política. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (coords.), *Radiografía del plan B: La reforma electoral de 2023 a examen* (Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 64, pp. 173-181). Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Berthin, G. (21 de febrero de 2021). *¿Un nuevo caudillismo invadiendo los sistemas de gobernabilidad del mundo?* 4democraticgovernance.

Blog about people, institutions, systems and governance.
<https://4democraticgovernance.com/2021/02/21/un-nuevo-caudillismo-invadiendo-los-sistemas-de-gobernabilidad-del-mundo/>

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Camhaji, E. (14 de febrero de 2024). Urnas y tumbas: la delgada línea entre la política y el narco en las elecciones de 2024. *El País*. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-02-14/urnas-y-tumbas-la-delgada-linea-entre-la-politica-y-el-narco-en-las-elecciones-de-2024>

Clío. (24 de mayo de 2019). Chiapas: la guerra y la paz 1994-2004 (DOCUMENTAL COMPLETO) [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DgPtbAlxLYQ>

Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía versus control*. Conaculta; Alianza Editorial.

Dirmoser, D. (2005). Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, (197), 28-40.

Fiss, O. (1997). El grado adecuado de independencia. *Revista Derecho y Humanidades*, (5), 53-72.

Garcés, A. (1º de abril de 2024). Elecciones 2024: Suman 29 los políticos y candidatos asesinados en lo que va del proceso electoral. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/elecciones-2024-suman-7-los-politicos-y-candidatos-asesinados-en-lo-que-va-del-proceso-electoral/>

INE/CG193/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno. <https://repositoriodocumental.inec.gob.mx/handle/123456789/123456789>

ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf

Kymlicka, W. (2001). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós.

Laboratorio Electoral. (2025). *Resultados finales del monitoreo de la violencia electoral*. <https://laboratorioelectoral.mx/violencia>

Laporta, F. (2007). *El imperio de la ley. Una visión actual*. Trotta.

Lara Chagoyán, R. (2004). *El concepto de sanción en la teoría contemporánea del Derecho*. Fontamara.

Lara, R. (2022). Sobrerrepresentación política y principio de militancia efectiva. SUP-RAP-68/2021. En J. P. Abreu Sacramento (coord.), *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa* (pp. 91-140). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Lara, R. (2023). La doble dimensión del constitucionalismo y algunas vicisitudes de su implementación en México. En R. Ortega García (coord.), *Teorías del derecho y función jurisdiccional. Memoria del Seminario de Teoría Jurídica Contemporánea 2022* (pp. 197-237). Poder Judicial del Estado de México; Tirant Lo Blanch.

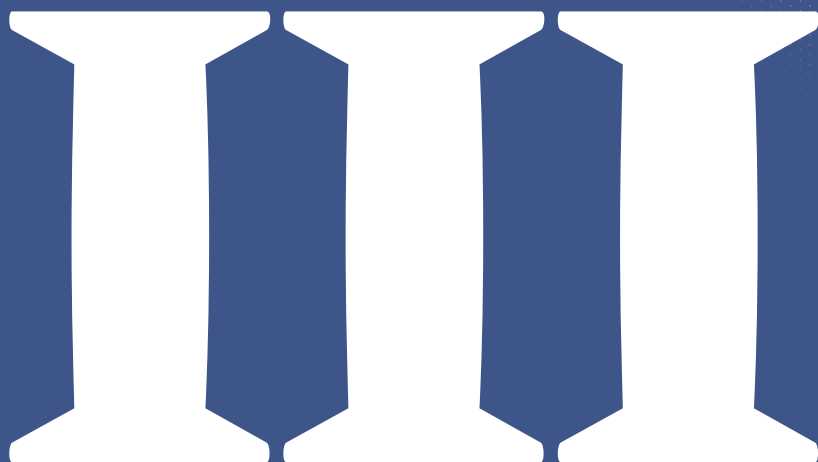
Lara, R. (12 de febrero de 2024). ¿Cómo parar al Leviatán? Sobre los ataques de la política al derecho ciudadano a tribunales independientes. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. <https://eljuego.delacorte.nexos.com.mx/como-parar-al-leviatan-sobre-los-ataques-de-la-politica-al-derecho-ciudadano-a-tribunales-independientes/>

Marbury, W. (1919). The Limitations upon the Amending Power. *Harvard Law Review*, 33(2), 223-235.

Martín, J. y Marván, M. (coords.). (2023). *Radiografía del plan B: La reforma electoral de 2023 a examen* (Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 64). IIJ; UNAM.

Montesquieu. (1984). *Del espíritu de las leyes*. Heliasta.

- Perelman, C. (1964). *De la justicia*. UNAM.
- Platón. (1872). *Obras completas* (tomo VI). Medina y Navarro Editores.
- Platón. (1999). *Diálogos* (VIII: Leyes, libros I-VI). Gredos.
- Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la Lengua Española*.
<https://dle.rae.es/sectarismo?m=form>
- Rivera, F. (2004). El imperativo categórico en *La fundamentación de la metafísica de las costumbres*. *Revista Digital Universitaria*, 5(11), 1-6.
- Romero, J. (1993). *La vida inútil de Pito Pérez*. Porrúa.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Siglo XXI.
- Salazar, L. y Woldenberg, J. (2001). *Principios y valores de la democracia* (5ª. ed.). Instituto Federal Electoral.
- Sánchez, A. y Vives, H. (2018). Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014. En L. C. Ugalde y S. Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* (pp. 55-80). TPJF. integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Temal-Sub2.pdf
- Valaskakis, K. (2011). La democracia y sus mitos. La urgencia de una democracia inteligente. *Sotavento. M.B.A.*, (18), 50-65. <file:///Users/103127481/Downloads/Dialnet-LaDemocraciaYSusMitosLaUrgenciaDeUnaDemocraciaInte-5137608.pdf>
- Woldenberg, J. (2007). *El cambio político en México*. Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México.



**Optimizar el sistema electoral
mexicano: qué conservar
y hacia dónde cambiar**

3. Optimizar el sistema electoral mexicano: qué conservar y hacia dónde cambiar

Arturo Sánchez Gutiérrez

3.1. Un breve diagnóstico

Son múltiples las formas en las que cada democracia se organiza para que su sistema electoral sea eficiente, confiable y transparente. Por lo común, el Estado desarrolla instituciones que se encargan de proporcionar las bases para que los procesos electorales fluyan sin mayores problemas, pero parte de una base mínima de confianza entre la sociedad y sus instituciones; ahora bien, en México y en buena parte de las democracias de América Latina ésa no ha sido la premisa. Por eso es frecuente encontrar interpretaciones sobre la transición democrática de México que destacan el carácter gradual de los cambios que permitieron construir el actual sistema a través de vencer la profunda desconfianza de la ciudadanía y de los partidos políticos a prácticamente todas las normas prevalecientes durante el período hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

De hecho, la confianza en las instituciones electorales se desarrolló cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió plena autonomía y se eliminó cualquier injerencia del gobierno, en especial del Poder Ejecutivo federal, en la organización de las elecciones.¹ Esto no ocurrió

1 El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 17/01/2025), en su fracción V, apartado A, hace la siguiente definición: “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal,

sino hasta la reforma de 1996, aunque ya las modificaciones anteriores habían avanzado en el perfeccionamiento de algunos procesos electorales. El problema de una transición de este tipo consistió en que las normas y características de las instituciones electorales fueron sumando diversos cambios en cada área de la organización electoral, a manera de agregados y parches, hasta que se conformó un marco jurídico sumamente complejo; además de que una institución como el IFE, y después el Instituto Nacional Electoral (INE), centralizó paulatinamente más y más funciones, como el único camino para vencer la desconfianza de la oposición y de la ciudadanía en los procesos electorales.

Por si fuera poco, como se mostró en el capítulo anterior, las normas electorales se establecieron directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), quizá ante el temor (y la desconfianza) de los partidos de oposición de que una mayoría simple en el Congreso pudiera modificar las leyes en su provecho. De ahí que hasta 2018 este modelo funcionó, pues ningún partido tuvo la mayoría calificada en las dos cámaras del Congreso de la Unión para modificar por sí mismo la Constitución, y el partido oficial fracasó en su intento de realizar una reforma constitucional. Más adelante, cuando Morena buscó transformar su reforma constitucional en un paquete de reformas legales, para las que sí contaba con los votos necesarios, ya era demasiado tarde y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargó de hacer ver la ilegalidad con la que había procedido la mayoría morenista en el Congreso.

En todo caso, el efecto de la transición mexicana en el marco jurídico consistió en la conformación de una institución como el IFE y después como el INE que, pese a una multiplicidad de funciones que rebasan en demasía el trabajo electoral, han tenido éxito eminentemente en organizar elecciones creíbles y confiables. En este contexto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2016, p. 13), en su artículo 30, otorgó al INE los siguientes fines:

1. Son fines del Instituto:

- a. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores”.

- b.** Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c.** Integrar el Registro Federal de Electores;
- d.** Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e.** Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- f.** Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g.** Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; y
- h.** Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

El listado anterior muestra el resultado de un largo proceso de lucha contra las desconfianzas. Por principio, la autonomía institucional evidenció la desconfianza ciudadana sobre la imparcialidad del gobierno para organizar las elecciones; asimismo, el traslado del Registro Federal de Electores de la Secretaría de Gobernación al IFE, y ahora al INE, mostró en su tiempo el recelo de la ciudadanía sobre la integridad y limpieza del padrón de electores; lo mismo ocurrió con la educación cívica, que se encomendó al INE justamente para garantizar imparcialidad. Al final, fue más congruente la decisión de dar al INE la autoridad única para administrar los tiempos del Estado en los medios de comunicación masiva ante la desconfianza de que la Secretaría de Gobernación no lo

hiciera con imparcialidad. Si este fue el proceso de concentración de funciones para organizar las elecciones federales, en 2014 se otorgó al nuevo INE la responsabilidad de intervenir, con los mismos criterios, en los procesos electorales locales.

En consecuencia, hoy la autoridad electoral reúne las funciones que se describen en la tabla 1.

Tabla 1

Funciones sustantivas del INE

Funciones	Descripción
Organización de la elección	Incluye la mayor parte de las normas que describen los procesos que en su conjunto conforman la elección. El sistema incluye una compleja cadena de decisiones descritas en la ley, que se manifiesta a través de una logística bien calendarizada y planeada. Esto comprende tareas de capacitación, ubicación e instalación de las casillas, los sistemas de cómputo para seguir y verificar el transcurso de la jornada y el anuncio de los resultados. Las disposiciones legales establecen que la cadena de operación de la organización electoral recaiga en los órganos desconcentrados del INE a través del Servicio Profesional Electoral. La ley es compleja porque describe con mucho detalle cada parte de la organización electoral.
Registro y credencialización	El INE tiene la responsabilidad de integrar el Registro Federal de Electores y, en consecuencia, el listado nominal de electores que se utiliza en cada elección. Sin embargo, por motivos prácticos, la Credencial para Votar con fotografía se ha transformado en la identificación formal, reconocida en todas las instancias, para la ciudadanía mexicana. Originalmente, esta función no estaba diseñada de este modo, pero ante la ausencia de la Cédula de Identificación Ciudadana, prevista en la ley, el IFE (ahora INE) le dio tal función.
Educación cívica	La LGIPE otorga a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en lo particular, y al INE, en general, la responsabilidad de difundir la cultura cívica, realizar acciones, convenios, estrategias para difundir los valores democráticos de manera permanente. No se trata de actividades estrictamente electorales, pero se decidió otorgar a la autoridad en este rubro esta misión debido a la desconfianza que generaba permitirle a la SEP u a otra dependencia gubernamental emitir contenidos que podrían convertirse en propaganda proselitista a favor del partido en el gobierno.

Continúa...

Funciones	Descripción
Fiscalización y rendición de cuentas (arbitraje 1)	El INE tiene la responsabilidad permanente de conocer, auditar y fiscalizar los ingresos y egresos que realizan los partidos políticos, las coaliciones electorales que se conformen y las candidaturas, tanto en tiempos ordinarios como durante las campañas y precampañas electorales. Esta responsabilidad incluye a los partidos y procesos electorales locales, además de la fiscalización a las agrupaciones políticas nacionales.
Quejas y denuncias (arbitraje 2)	La instrucción de las quejas y denuncias que presentan los sujetos obligados en contra de quienes cometan alguna violación a las leyes electorales corresponde al INE, en particular a la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General. Además de la instrucción, esta comisión emite, en su caso, las medidas cautelares que solicitan las partes actoras. Asimismo, corresponde al TEPJF la resolución final de las controversias.
Administración de la comunicación política	Originalmente la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, era la responsable de la administración de los tiempos del Estado que se transmiten en todos los medios electrónicos. Sin embargo, una vez más fue evidente que las fuerzas políticas no confiaban en la imparcialidad de una dependencia gubernamental para distribuir los tiempos entre los partidos durante los procesos electorales. Por lo tanto, se otorgó esa responsabilidad al INE a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y del Comité de Radio y Televisión.

Fuente: Elaboración propia con base en la LGIPE vigente.

Estas funciones han transformado gradualmente al órgano electoral a lo largo de su historia, pero los cambios no han tomado en cuenta un diseño institucional integral, por lo que irremediablemente ha incrementado el costo y el tamaño del Instituto, tanto en términos de dependencias y oficinas como, sobre todo, de personal. Los tiempos para realizar las reformas electorales no dan pie a un rediseño adecuado: normalmente, apenas se aprueban las nuevas leyes, la autoridad ya se ve inmersa en la organización del siguiente proceso electoral; las reformas de 2007 y de 2014 son ejemplos claros de esta situación.²

- 2 Basta analizar la reforma de 2007, que entró en vigor el 13 de noviembre del mismo año con las modificaciones a la Constitución, y el 14 de enero de 2018 con las modificaciones a la ley. El IFE, entonces, a través de su Centro para el Desarrollo Democrático, analizó la reforma y ubicó los cambios realizados en los siguientes rubros: Agrupaciones Políticas Nacionales, Partidos Políticos, Acceso a Radio y Televisión, Financiamiento Público, Privado y Autofinanciamiento de los Partidos, Fiscalización, Reformas al Órgano Electoral (IFE), Registro Federal

Particularmente, la reforma de 2014 implicó no sólo cambios importantes en la estructura interna del nuevo INE, sino también un cambio institucional que lo vinculó con los organismos públicos locales electorales y lo convirtió *de facto* en el rector general de los procesos electorales a nivel local, además de que se le otorgaron nuevas oficinas y responsabilidades legales.

El mérito de las administraciones tanto del IFE como del INE ha sido lograr atender las nuevas funciones y mantener la calidad de las elecciones sin mayores problemas, a costa de crear oficinas, distribuir nuevas funciones en las dependencias existentes y contar con el personal suficiente para acatar la ley.³ Sin embargo, las reformas electorales no necesariamente significaron un incremento en el presupuesto de la autoridad electoral. Es más, durante la administración del expresidente Andrés Manuel López Obrador, la falta de recursos otorgados al INE le impidió estar en condiciones de instalar todas las casillas que establece la ley para la organización de la consulta sobre la revocación de mandato, que se llevó a cabo en 2022.

Si bien el INE ha logrado superar los retos que le impusieron los cambios e incrementos en sus funciones a la par de resolver el problema de carencia de recursos para algunas actividades, lo cierto es que se ha vulnerado a la institución. Con todo, en un análisis prospectivo, es importante prefigurar las áreas que serán merecedoras de nuevas reformas y los principios que será necesario mantener, conforme a la tradición política en la que se basó la transición a la democracia en México; sin olvidar el contexto político del país, que se debate en una polarización que no permite el análisis objetivo de la orientación que debería seguir la siguiente reforma.

de Electores, Contraloría General, Precampañas Electorales, Campañas Electorales, Actos Preparatorios de la Jornada Electoral, Jornada Electoral, Cómputos Distritales, y Régimen Sancionador Electoral. Estos cambios incrementaron sustancialmente las funciones que debía realizar el IFE. Ver Centro para el Desarrollo Democrático (2008).

- 3 Un ejemplo de este tipo de situaciones se presentó en la Unidad Técnica de Fiscalización del nuevo INE, ya que la versión anterior de esta oficina sólo era responsable de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos a nivel federal, pero a partir de 2014 comenzó a revisar también todos los recursos que se emplean en los procesos electorales locales. Ello no podría haberse realizado sin un importante incremento en el personal responsable de llevar a cabo las auditorías y sin la inversión en nuevas tecnologías.

3.2. Premisas para una reforma de fondo

Explorar las perspectivas de reforma a la normativa electoral en México implica considerar el contexto general en el que se ubica la democracia mexicana, el cual se describió en la presentación de esta obra. En otras palabras, es necesario partir del contexto internacional, el cual demuestra que las democracias no se encuentran en su mejor momento y expone una tendencia al crecimiento de gobiernos que, si bien arriban al poder a través de mecanismos democráticos, en el ejercicio de sus puestos se han inclinado por la búsqueda de la concentración del poder basándose en el liderazgo popular, los cuales ponen el énfasis en la atención de problemas específicos sin necesariamente respetar las normas de la división de poderes y sin acatar completamente la ley.

También es necesario considerar que, en el caso de México, la polarización de la sociedad es una realidad —resultado del discurso político gubernamental emitido durante el sexenio del Presidente López Obrador—, la cual se reflejó en la misma configuración de las ofertas políticas que contendieron en la elección de 2024; en otras palabras, las opciones finales que se ofrecieron a la ciudadanía fueron el apoyo al proyecto de Andrés Manuel López Obrador o el rechazo. Con base en esos extremos se configuraron las dos coaliciones partidistas organizadas para la elección presidencial, además de la opción representada por el partido Movimiento Ciudadano, que buscaba un espacio entre tales alternativas.

Por otro lado, una nueva reforma electoral iniciaría con un importante déficit democrático: partimos de la premisa de que el régimen buscó imponer, sin negociar, un proyecto de reforma electoral que minaba las bases de la joven democracia mexicana. Fue público y notorio el deseo de López Obrador de imponer su proyecto, a pesar del evidente rechazo de la mayoría de las fuerzas electorales. El problema no sólo consistió en obtener, en 2024, los asientos suficientes para alcanzar la mayoría calificada que requiere una reforma constitucional, el verdadero problema estuvo en querer pasar una ley electoral que, por primera vez desde 1977, no fuera producto de una negociación abierta ni del consenso de todos los partidos y de la sociedad civil.

Con todo, tarde o temprano, si la democracia en México ha de sobrevivir, será necesario construir un nuevo espacio de debate abierto y público

que permita tomar en serio, sin partidismos, la tarea de optimizar el sistema electoral mexicano. Por ello, después de la experiencia de los últimos años, arriesgo como propuesta fortalecer la idea que menciona Roberto Lara Chagoyán en el segundo capítulo de este libro, relativa a construir un equipo técnico, profesional e independiente, incluso con la participación minoritaria de partidos políticos, que elabore la base primaria de una reforma democrática para recuperar la consistencia de toda la normatividad electoral y que sirva de base para un debate parlamentario de altura.⁴

Con estas bases, presento a continuación algunas premisas de las que, considero, no se debe apartar el sistema electoral mexicano. La historia de la transición democrática de México ha mostrado la importancia de conservarlas, incluso, de profundizar en ellas y perfeccionar sus efectos en la regulación electoral para facilitar la evolución de la democracia hacia un estado adulto.

3.2.1. El respeto a la representación de la pluralidad

El gran secreto de la reforma política de 1977 consistió en ensanchar las formas de representación política de mayorías y minorías. El sistema se abrió para dar cabida a todas las fuerzas electorales que cumplieran con un mínimo de presencia federal y que previamente hubieran adquirido su registro como partido político nacional ante las autoridades correspondientes. Ello permitió que se expresaran voces no escuchadas en los años anteriores y que se incluyeran en el debate público. En 1977 no era sólo importante escuchar a la izquierda, que había sido acallada: incluso después del movimiento estudiantil de 1968 existían en el país otros grupos que evolucionaron en el ámbito universitario y que no habían contado con el espacio institucional para participar en las elecciones, independientemente de su fuerza electoral real.

4 De hecho, las ideas generadoras de las principales reformas electorales surgieron de amplias consultas, como las que originalmente organizó el Lic. Jesús Reyes Heróles para la reforma político-electoral de 1977. A pesar de que entonces el PRI tenía una mayoría suficiente para hacer pasar unas reformas constitucionales y una ley que convinieran a sus intereses, se logró un equilibrio en el que se consideraron las opiniones no sólo de la oposición formal, representada por el PAN, sino también las propuestas —que también se incorporaron— del entonces Partido Comunista Mexicano y de múltiples grupos políticos que incluso habían surgido después del movimiento estudiantil de 1968.

De ahí que el sistema mixto de elección, que combina la mayoría relativa con la representación proporcional para la integración de las cámaras que componen el Congreso de la Unión y los congresos locales, fuera la base que permitió incorporar todas las fuerzas electorales a la institucionalidad, hecho con el que se garantizó la estabilidad en la lucha política en el país.⁵ Ello favoreció que, por minoritaria que fuera, cualquier fuerza política pudiera expresar sus puntos de vista en la institucionalidad del Congreso de la Unión. Reafirmar esta premisa no es ocioso, en virtud de que las propuestas de reforma constitucional que envió el expresidente Andrés Manuel López Obrador han buscado la desaparición total de la representación proporcional para la integración tanto de la Cámara de Diputados como la del Senado de la República.

La representación proporcional, además, se acompañó con un sistema de registro de nuevos partidos políticos, que facilitó la inclusión de grupos que no hubieran encontrado otra forma de participar y que sostuvieran demandas válidas para un sector de la sociedad. Incluso desde 1977, se estableció la posibilidad de registrar agrupaciones políticas nacionales, lo que permitía a asociaciones con afinidades específicas, pero sin el tamaño suficiente para constituir un partido político nacional, registrarse ante la autoridad para defender sus intereses políticos y, en su caso, competir electoralmente con la participación de un partido.

La apertura original para fortalecer el sistema de partidos en México y registrar nuevos institutos políticos se ha reducido durante los últimos años a través de tres reformas: 1) el incremento paulatino de los requisitos que deben cumplir los partidos para obtener su registro (número de asambleas a realizar para acreditar su representación y el aumento en el número de militantes para tener derecho a participar); 2) la limitación de las oportunidades legales para obtener el registro como partido político nacional, ya que originalmente una organización podía solicitarlo cada tres años (después de cada elección federal) y ahora sólo se puede constituir un nuevo partido cada seis años (después de la elección presidencial), y 3) el incremento de la votación necesaria para que un

5 Con ello se buscaba que quedaran atrás los años de la actuación de movimientos guerrilleros, como los encabezados por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas en el estado de Guerrero durante la primera década de los años setenta, así como los movimientos de guerrilla urbana que se identificaron con la llamada Liga Comunista 23 de Septiembre.

partido político nacional mantenga su registro, que a la fecha es del 3% de la votación válida, según lo que establece la legislación actual.

En cada reforma los cambios se justificaron por razones como la constante aparición y desaparición de partidos, el costo que representaban para el erario las prerrogativas para el surgimiento de partidos que no tendrían un sólido apoyo social o la necesidad de que el debate parlamentario estuviera conformado por fuerzas electorales de mayor peso. En términos de oportunidades para optimizar la regulación electoral actual en relación con el sistema de partidos en México, es indispensable encontrar un equilibrio que garantice la representación y permita el ejercicio político a todas las fuerzas, por minoritarias que éstas sean. Por consiguiente, no se puede olvidar la premisa de que es necesario mantener la representación proporcional en el sistema electoral mexicano, ya que es una forma eficiente de conservar la representación de mayorías y minorías en los máximos órganos colegiados de la Unión.

3.2.2. Evitar la sobrerrepresentación de una sola fuerza en la toma de decisiones

Junto con el postulado anterior, la evolución del sistema electoral mexicano estableció los candados necesarios para evitar que una sola fuerza electoral, por mayoritaria que fuera, estuviera en condiciones de monopolizar la toma de decisiones en el Congreso de la Unión. Quizá la mejor expresión de esta premisa se encuentra en el artículo 54 constitucional (CPEUM, 17/01/2025):

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

[...]

IV. Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido

político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento [...].

Es evidente que la legislación buscó una fórmula en la que se respetara la voluntad popular emitida en los triunfos que obtiene un partido político, pero a la vez quiso limitar la fuerza de un solo partido en la colegialidad de la Cámara de Diputados. Esa restricción se expresa claramente en la conformación de la mayoría calificada, para la cual se necesita de las dos terceras partes de las diputadas y los diputados presentes; teniendo esta cantidad en la Cámara, se pueden tomar decisiones como modificar la Constitución, hacer el nombramiento de las consejerías electorales del INE, entre otras.⁶

En un sistema pluripartidista como el mexicano, la toma de decisiones democráticas debería estar basada en normas que permitan la inclusión de todas las fuerzas representadas en el Congreso, pues de otra manera la alternancia de las mayorías haría que una reforma fuera aceptada y rechazada conforme cambia la correlación de fuerzas políticas. Incluso, en aras de buscar formas de optimizar el sistema electoral mexicano, debería considerarse el incremento de las decisiones que puedan tomarse por mayoría calificada.

3.2.3. Autonomía plena de las autoridades electorales

La credibilidad y confianza en los procesos electorales de México están relacionadas con la reforma electoral de 1996, cuando se fortaleció la autonomía institucional y, en especial, cuando la Secretaría de Gobernación dejó de participar en la organización de las elecciones. Además, a partir de ese año, el Consejo General del entonces IFE se conformó solamente por ciudadanas y ciudadanos nombrados por las dos

6 Recuérdese que, si están presentes las y los 500 diputados que integran esta Cámara, una modificación constitucional requeriría al menos 334 votos. Aun cuando un partido obtuviera el máximo de diputaciones (300) que establece la Constitución, todavía le faltarían 34 votos para realizar por sí mismo una reforma de este tipo. La posibilidad de que un solo partido obtenga 300 diputados es muy reducida, lo que ha obligado a la negociación y al establecimiento de alianzas para realizar cambios relevantes. El mejor ejemplo de ello fueron las modificaciones que se realizaron durante el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, con el llamado Pacto por México.

terceras partes de la Cámara de Diputados. Desde entonces se han celebrado diez elecciones federales, contando el pasado proceso de 2024, ha habido tres alternancias de partidos en la Presidencia de la República y ha ocurrido lo mismo en las gubernaturas de las entidades federativas. No se podría entender estos cambios sin la autonomía de la que han gozado las autoridades electorales hasta el momento.

Por ello, el tema de la autonomía de las instituciones electorales constituye una premisa que debe prevalecer en cualquier reforma que se proponga al sistema electoral mexicano. Ahora bien, conviene precisar el alcance de la autonomía en materia electoral. No se trata solamente de la capacidad para tomar decisiones de la institución destinada a organizar los procesos electorales sino también de la capacidad que debe tener el INE para determinar su propia organización, la creación o desaparición de oficinas para atender las funciones sustantivas y de administrar correctamente su presupuesto. En este sentido, la autonomía adquiere una dimensión más compleja, pues la necesidad de vigilar que la institución aplique correctamente la ley se combina con la libertad institucional para procurar la eficacia en sus decisiones y la transparencia en su administración. A manera de defensa de la premisa que se está estableciendo, cualquier reforma a la normativa electoral debería considerar estos elementos en las modificaciones que sugiera.

Por otro lado, es un hecho que uno de los elementos que incide en la posible restricción a la autonomía de las autoridades electorales es la definición de su presupuesto, de la cual se encarga la Cámara de Diputados. Esto constituye un problema cuando la determinación presupuestaria se politiza o se concentra en una sola tendencia partidista, como ha ocurrido desde 2018. La autoridad electoral debería tener certeza de los recursos con los que cuenta y contará para llevar a cabo sus funciones con eficiencia y autonomía, más allá de posturas partidistas. Habría que encontrar una fórmula presupuestaria que le otorgara a las autoridades dicha certeza.

Adicionalmente, en la consolidación de la autonomía del Instituto Nacional Electoral debe considerarse la importancia que tiene la elaboración, vigilancia, actualización e integridad del Registro Federal de Electores (RFE), si se considera que no han sido pocas las veces en las que los últimos gobiernos han buscado tener injerencia en el control del RFE, e incluso han intentado que retorne a ser parte de la Secretaría

de Gobernación. Como se ha planteado, buena parte de la confianza ciudadana en el INE se deriva de la capacidad institucional que tiene para emitir la Credencial para Votar, que, como ya se dijo, constituye la identificación *de facto* de las mexicanas y los mexicanos incluso en el extranjero.

Al mismo tiempo, la autonomía de la institución radica también en mantener el control del RFE, pues no sólo sirve de base para emitir la credencial, sino que constituye el elemento fundamental para realizar actividades electorales como la distritación electoral, tanto federal como local; la definición del número de casillas que se requieren en cada elección; la verificación de la ciudadanía que solicita su acreditación para las candidaturas independientes; la verificación de las ciudadanas y los ciudadanos que apoyan con su militancia a la conformación de nuevos partidos políticos u organizaciones políticas nacionales y locales; etcétera.

Finalmente, la autonomía institucional también está relacionada con la optimización de los procedimientos para seleccionar a quienes deben ocupar las consejerías electorales, las titularidades de la Junta General Ejecutiva del INE y las consejerías de los organismos públicos locales electorales (OPL). Se trata de posiciones que requieren de un conocimiento técnico, legal y político especializado para desempeñar correctamente sus funciones. El fortalecimiento de la autonomía de las instituciones debe considerar los mejores mecanismos para garantizar la independencia de la totalidad del funcionariado de estas instituciones. A manera de una propuesta inicial, sería conveniente que el órgano responsable de seleccionar a las personas propuestas para integrar el Consejo General del INE fuera integrado para participar a lo largo de un período extenso y no estuviera definido únicamente para los nombramientos de cada año. De esa manera se garantizaría aún más la imparcialidad de sus integrantes.

3.2.4. Profesionalizar la organización de las elecciones

Desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, se estableció que el organismo sería profesional en el desempeño de sus funciones y se estableció el Servicio Profesional Electoral (SPE) como una de sus características fundamentales. No era para menos, pues si se quería dar credibilidad a los procesos electorales, el personal responsable de la organización de éstos tendría que pertenecer a un cuerpo profesional de

funcionarias y funcionarios que le dieran certeza a los partidos y a la ciudadanía en general.

Desde su creación, el SPE ha permitido reclutar mediante concurso al personal que conforma los diferentes niveles del funcionariado que integra la red de responsables de realizar las actividades que han conducido a fortalecer la calidad de las elecciones en México. Esta red incluye, fundamentalmente, a las y los responsables en cada uno de los 300 distritos electorales federales y en las 32 entidades federativas de coordinar las tareas de organización electoral, capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla, promoción de la educación cívica en todo el país, ejecución de las actividades del registro de la ciudadanía en el RFE, representación legal del INE en cualquier rincón del país y supervisión y coordinación de las acciones con diversas autoridades municipales, estatales y federales. Además, el Servicio Profesional Electoral incluye una gama muy variada de personal técnico, de jefaturas de los distintos departamentos operativos del instituto y de direcciones de las principales oficinas en todo el país.

La virtud del SPE ha sido la construcción de una cultura de trabajo electoral, que se refuerza con la capacitación y evaluación constante de sus integrantes. Por ello, los nuevos miembros del servicio se incorporan a una dinámica de trabajo en la que los principios rectores de la función electoral se viven en la cotidianidad de sus funciones.⁷ Cualquier integrante del servicio que no apruebe las evaluaciones a las que está sujeto debe dejar su puesto. Entonces, no se trata simplemente de funcionarias y funcionarios que pudieran ser contratados ocasionalmente para desempeñar tareas temporales durante los procesos electivos. La dinámica de las reformas electorales en el país y el incremento constante de las funciones de la autoridad electoral obligan a que el personal del Servicio Profesional Electoral esté activo permanentemente. Recuérdesse que un proceso electoral tiene una duración de 11 meses, al menos, y que las actividades de preparación del siguiente proceso inician de inmediato;

7 El Artículo 41 de la CPEUM (17/01/2025) establece, en su fracción V, Apartado A: “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley. *En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores*” [énfasis propio].

entonces, el SPE colabora en tareas de distritación electoral, de emisión permanente de la Credencial para Votar a la ciudadanía, de educación cívica, de apoyo a los procesos de registro de nuevos partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, además de realizar la evaluación de cada proceso y el diseño de nuevas estrategias para optimizar los procesos siguientes.

Después de la reforma de 2014, el Servicio Profesional Electoral del anterior IFE se extendió a los OPL para constituir un servicio nacional. Por ello, a través de este funcionariado profesionalizado se coordinan las acciones para garantizar la calidad de los comicios locales, combinando las experiencias de la autoridad nacional con las locales. Más que pensar en reducir o fraccionar al Servicio Profesional Electoral, es necesario su fortalecimiento, pues sin menoscabo de la importancia de los órganos de autoridad nacionales del INE, la garantía de la limpieza y transparencia de las elecciones recae en este cuerpo de funcionarias y funcionarios.

3.2.5. El respeto a la federación

La reforma electoral de 2014 centralizó en el INE muchas de las funciones que anteriormente eran responsabilidad de los organismos públicos locales o de autoridades estatales. Tan sólo el nombramiento de los consejos generales de las autoridades electorales locales, por ejemplo, era competencia de los congresos de los estados, y después de 2014 esa obligación se trasladó al Consejo General del INE. Otras funciones electorales dejaron de estar bajo el control de los OPL, como la capacitación del funcionariado de casilla o la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos durante los procesos locales.

Con todo, la permanencia en la regulación electoral de las autoridades electorales locales, tanto administrativos como jurisdiccionales, permite el respeto a las particularidades estatales, a sus constituciones y leyes, que reflejan las formas políticas que cada entidad, libre y soberana, se ha dado para la realización de sus comicios. De ahí que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca (17/01/2025), en su fracción IV, inciso c):

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, *gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones*, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes” [cursivas propias].

En otras palabras, la legislación buscó establecer una fórmula de federalismo colaborativo en la que la autoridad nacional establezca lineamientos generales y criterios para la organización de las elecciones, mientras que las autoridades estatales mantengan su autonomía e independencia en la operación de los procesos electorales locales. Por lo tanto, los estados conservan su soberanía en la definición política de sus sistemas electorales, como el tamaño de sus congresos, la conformación de sus ayuntamientos o los puestos a elegir en los comicios.

Aun cuando es factible pensar en reformas que agilicen los mecanismos de colaboración entre el INE y los OPL, y aunque algunas de las funciones podrían ser delegadas a los institutos locales, lo cierto es que, después de diez años de experiencia, el sistema funciona adecuadamente. La permanencia de los órganos locales y nacionales constituyen para el sistema electoral una premisa que garantiza el respeto al pacto federal y el mejor aprovechamiento de las experiencias técnicas y organizativas para optimizar la calidad de los comicios.

3.3. Áreas de oportunidad para la optimización del sistema electoral

Como toda normatividad electoral que ha estado vigente por más de 10 años, es factible encontrar muchos espacios de posibles reformas que actualicen, técnica y metodológicamente, la organización y el arbitraje de los comicios. Como se estableció en un inicio, la regulación electoral mexicana fue resultado de una gran desconfianza hacia las autoridades

responsables de alguna parte de la toma de decisiones en el proceso electoral. Además de la ya citada concentración de funciones en el INE, que rebasan los ámbitos exclusivamente electorales, muchas de las leyes adquirieron un carácter muy restrictivo al establecer prohibiciones y obligaciones; estas características ciertamente dan certeza a los procedimientos, pero en algún momento convendría evaluar su pertinencia actual.

Por ejemplo, es innegable que se requiere incluir medidas de seguridad para que la documentación electoral sea inviolable o no sea duplicada ilegalmente, pero ello implica una larga y compleja cadena de vigilancia que inicia con la producción resguardada del papel seguridad con el que se elaboran las boletas electorales. La pregunta es si estamos en condiciones de confianza y seguridad para relajar algunos de los elementos que han hecho muy rígidos y costosos algunos de los procedimientos electorales. Quizá no sea el caso aún en la mayoría de los procesos, pero la reflexión podría iniciar en cómo dar calidad y eficiencia a las elecciones sin perder los elementos que dan confianza a los actores políticos. En tiempos de nuevas tecnologías, redes sociales, inteligencia artificial e internet, las áreas de oportunidad para optimizar lo mencionado son muy amplias. Piénsese tan sólo en el alcance del voto a distancia, el uso de internet, el voto anticipado, la votación electrónica y otros mecanismos ya experimentados en otras democracias. En ese sentido, conviene reflexionar sobre qué aspectos del sistema electoral mexicano podrían flexibilizarse o sustituirse con tecnología avanzada.

Por lo demás, tres elementos del sistema electoral, relativos al arbitraje durante las elecciones por parte de la autoridad electoral, merecen especial atención. Se trata de aspectos del sistema que no se vinculan directamente con la organización de los procesos electorales, sino con la necesaria acción de la autoridad para fungir como árbitro eficiente durante las contiendas. A continuación, se mencionan estos tres aspectos que sin duda requieren actualización y mejora.

3.4. Un sistema integral de prerrogativas para los partidos

Parte de la convicción de que es necesario que los partidos políticos en México cuenten con recursos suficientes para competir adecuadamente. Sin embargo, el sistema actual ha generado, al menos, las siguientes críticas:

- *El financiamiento público.* Se argumenta que es mucho el dinero que otorga el erario a los partidos para financiar sus actividades ordinarias y de campaña. Al respecto, normalmente no se critica la fórmula de equidad, que reparte los recursos en un 30% igualitario para todos los partidos y en un 70% de manera proporcional a la votación obtenida. Aunque en las últimas reformas ha disminuido el monto del financiamiento para gastos de campaña, la crítica prevalece y ya no es eficiente el argumento de que es mejor otorgar recursos a los partidos abiertamente a que ellos lo obtengan de manera ilegal del sector privado o, incluso, de la delincuencia.
- *El acceso de los partidos a los medios de comunicación.* Se argumenta que son muchos los promocionales de radio y televisión que se otorgan a los partidos, pues incluyen a todos los canales de televisión y a todas las estaciones de radio del país. Más allá de la cantidad de promocionales a las que está expuesta una electora o un elector durante la campaña, los medios han encontrado la fórmula para evitar que la denominada *spotiza* afecte sus intereses. Con todo, la crítica suele concentrarse en la mala calidad de los mensajes que transmiten los partidos y sus candidaturas. Adicionalmente, la normatividad sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación está acompañada de una regulación para sancionar a los medios que transmitan mensajes que puedan beneficiar o perjudicar alguna campaña en particular.

- *Otras prerrogativas.* Los partidos políticos reciben otras prerrogativas que no son bien entendidas o incluso son desconocidas, como los recursos para las franquicias postales y telegráficas y los recursos para las denominadas *actividades específicas*.

Quizá el problema mayor para normar adecuadamente las prerrogativas de los partidos políticos es que la ciudadanía no recibe una explicación clara de su sentido y pertinencia, además de que no hay una clara rendición de cuentas sobre el uso de los recursos. En todo caso, es necesario pensar en un sistema integral de prerrogativas que cumpla las necesidades de los partidos para mantener adecuadamente su funcionamiento y organización, que les permita realizar tareas de promoción y desarrollo de su militancia y de sus cuadros, hacer campañas eficientes y mantener una adecuada comunicación con la sociedad.

3.5. El sistema de fiscalización de los recursos partidarios

La fiscalización a los partidos políticos debe entrar en una nueva etapa que se proponga alcanzar nuevos objetivos. Es relativamente sencillo para los partidos comprobar los egresos que se derivan del uso del financiamiento público que reciben. Para el INE puede ser fácil dar seguimiento a esos recursos, puesto que son depositados en cuentas de cheques específicas y todo movimiento que se realice está bancarizado y es auditable. Adicionalmente, el sistema de fiscalización obliga a los partidos a subir en un sistema de cómputo cada movimiento realizado con la póliza correspondiente y el comprobante fiscal que ampare el gasto.

Lo que resulta poco comprensible y transparente para la ciudadanía es el tipo de gasto que realizan los partidos políticos con el financiamiento para actividades ordinarias: los sueldos de los dirigentes, los gastos de viáticos y pasajes, alimentación, adquisición de bienes muebles e inmuebles, etc. El INE tiene registro de toda esa información, pero no necesariamente es conocida y la ciudadanía sólo se queda con la percepción de que sus impuestos pagan, sin más, a los partidos.

Posteriormente, es factible que el INE sancione a los partidos por irregularidades encontradas en sus informes de ingresos y egresos, pero, una vez más, la percepción predominante consiste en que de nada sirven las multas si los partidos las pagan con las mismas prerrogativas que reciben del erario.

El problema se complica más cuando se trata de fiscalizar los recursos privados que los partidos reciben de sus militantes y simpatizantes, especialmente para las campañas electorales. La opinión pública asume que los partidos y candidaturas aceptan recursos de diferentes fuentes y no sólo de sus partidarios. Para el INE, si los partidos y candidaturas no reportan los ingresos privados que reciben, se vuelve muy difícil rastrear el origen y el destino del dinero. Este inconveniente se presentó en el IFE desde que en 1996 se legisló sobre la obligación de fiscalizar los recursos partidistas. En la elección del año 2000, tanto el PRI como el PAN —con el PVEM, su aliado de entonces— obtuvieron recursos que no reportaron al IFE y fueron severamente sancionados por el Consejo General a través de las quejas denominadas Pemexgate y Amigos de Fox.

La fiscalización para el INE se ha hecho más compleja en virtud de que, después de 2014, la ley lo obliga a fiscalizar todos los ingresos y gastos de todas las precampañas y campañas, tanto federales como locales, de todos los partidos y candidaturas, incluso a nivel de las elecciones municipales. El trabajo sin duda es titánico y requiere de un sistema de auditoría muy complejo que difícilmente puede cubrir al 100% todos los rubros de fiscalización.

Esta problemática requiere visualizar la fiscalización que realiza el INE de una manera diferente, al menos en tres sentidos: 1) en su calidad técnica para estar en condiciones de detectar oportunamente las irregularidades, 2) como un sistema de rendición de cuentas que muestre a la ciudadanía el tipo de gasto que realizan los partidos y candidatos y 3) con el establecimiento de sanciones que no sólo consistan en multas, sino también en acciones que realmente desincentiven a todos los participantes a cometer irregularidades durante la competencia electoral.

3.6. El sistema de sanciones en materia electoral

El sistema sancionatorio electoral fue sustancialmente reformado en 2007 para definir nuevos sujetos de responsabilidad, nuevos tipos de infracciones y sanciones, las características de los procedimientos sancionadores ordinarios y el proceso especial sancionador. Por ejemplo, se incorporaron como sujetos obligados a los concesionarios de los medios de comunicación que violaran la ley en la transmisión oportuna de los promocionales de los partidos políticos. Las nuevas definiciones en la ley y los ajustes realizados en la legislación de 2014 permitieron que la autoridad electoral avanzara para sancionar, en breve tiempo, irregularidades y faltas que anteriormente podrían tardar años sin resolverse. Además, desde 2014 el Tribunal Electoral comenzó a resolver las quejas directamente, a partir de la instrucción que realiza el INE a través de su Secretaría Ejecutiva.

El sistema ha funcionado suficientemente bien, con la salvedad de dos aspectos que siguen generando conflictos e inconformidades:

- La falta de recursos y previsiones legales para que la autoridad electoral actúe cuando alguno de los actores obligados no acata las medidas cautelares impuestas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del INE. Al respecto, esta nueva práctica se desarrolló durante el sexenio de López Obrador y generó inequidad en la contienda electoral. Los actores sancionados cautelarmente impugnaron ante el Tribunal Electoral la decisión de la Comisión de Quejas y denuncias y, aun cuando la autoridad jurisdiccional confirmó la medida, el efecto de la falta permaneció vigente por más tiempo del esperado. Durante el Proceso Electoral Federal 2023-2024; este tipo de desacatos o la reiteración de la misma falta fue característicamente recurrente en muchas de las quejas presentadas contra la conferencia de prensa llamada “Mañanera”, que encabezó entonces el expresidente de la República Andrés Manuel López Obrador, para la cual no se aplicaron sanciones eficientes.

- La falta de recursos legales para que las autoridades electorales puedan sancionar directamente a los funcionarios públicos.

A manera de conclusión

Sin duda, la optimización del sistema electoral mexicano deberá pasar por muchos más aspectos de los referidos en este texto. Hay múltiples reformas, prácticas y jurisprudencias emitidas que son la base de una importante modificación en varios sentidos de las leyes actuales. Además, la experiencia electoral de 2024 ha dejado nuevas enseñanzas para abordar la reforma de una manera integral. Con todo, será necesario construir un contexto político de diálogo y deliberación que permita la cercanía de las posiciones que, en los años recientes, han impedido el avance hacia una reflexión profunda sobre las necesidades de reforma de nuestra democracia. Las premisas siguen siendo las mismas: autonomía y fortaleza institucional. Para ello habrá que repensar con calma las características del sistema actual y no olvidar aspectos fundamentales de nuestra historia: 1) una reforma de fondo, para que tenga éxito, debería realizarse durante los primeros dos años de la nueva administración, con el fin de que sea ensayada adecuadamente en los comicios intermedios y corregida, llegado el caso, en la elección presidencial; 2) el consenso entre las fuerzas electorales para realizar la reforma no es un lujo, sino una necesidad que garantiza que todos los actores coinciden con las reglas electorales del juego, y 3) es necesario incorporar a la sociedad civil en la reforma, a fin de hacerla responsable y copartícipe de los cambios.

Referencias bibliográficas

Centro para el Desarrollo Democrático. (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*. Instituto Federal Electoral. https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/AnalisisComparativoRefElect2007-2008.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (17/01/2025). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]. (2016). *Compendio de Legislación Nacional Electoral* (tomo II, 1-195). Instituto Nacional Electoral; Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sobre los autores

Roberto Lara Chagoyán

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Secretario de Estudio y Cuenta, así como Director General del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ha escrito cuatro libros y uno en coautoría. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe.

Douglas William Gelfeld

Doctor en Análisis de Políticas en RAND Graduate School. Profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en el Tecnológico de Monterrey en los campus de la Ciudad de México, en los que imparte cursos sobre Desafíos Globales y Política Exterior, entre otros.

Arturo Sánchez Gutiérrez

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford y candidato a doctor por la misma institución. En el entonces Instituto Federal Electoral fue titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y, posteriormente, la Cámara de Diputados lo nombró Consejero Electoral para el periodo de 2003 a 2010. En el Instituto Nacional Electoral nuevamente ocupó el cargo de Consejero Electoral de 2014 a 2017. Ha sido docente e investigador en varias instituciones educativas del país, como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de México y el Colegio de México. Ingresó al Tecnológico de Monterrey en mayo de 2017.

**Notas para la optimización del sistema electoral mexicano.
Contexto y perspectiva**

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

