

El Instituto Nacional Electoral y los círculos de desconfianza política en México

Antonio Faustino Torres

Introducción

La reforma político-electoral de 2013 introdujo un cambio fundamental en la organización de las elecciones: se transitó de un modelo federalizado hacia un semicentralismo electoral. Precisamente, la indefinición es la principal característica de la reforma que introdujo una nueva legislación electoral federal en la que se dejan varios temas fundamentales a discreción de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, lo cual representa una involución en la certidumbre de los plazos y procedimientos que establecía el sistema electoral anterior. El principal motivo de la reforma –de acuerdo con los partidos que la impulsaron– fue el cuestionamiento de la independencia de los institutos electorales estatales a los que se les acusaba de estar controlados por los gobernadores. En otras palabras, se cuestionaba la capacidad de los órganos electorales para organizar elecciones libres y justas.

Sin embargo, cabe preguntarse en primer lugar si el diagnóstico realizado por los partidos políticos es correcto y, en un segundo momento, si la centralización de la organización de las elecciones puede considerarse como una efectiva solución. Desde nuestro punto de vista, la modificación fue resultado del mantenimiento de la desconfianza interpartidista por un amplio periodo de tiempo, misma que se explica al menos por dos razones: por el mantenimiento de un régimen electoral donde los partidos políticos se han convertido en instituciones preponderantes en la vida de los órganos electorales, y por la tendencia a desconfiar de las instituciones electorales que surgió en la etapa en que el gobierno tenía en sus manos la organización de las elecciones y que ha permanecido a pesar de que las instituciones políticas han evolucionado hacia un modelo de autonomía.

En adelante realizamos un análisis sobre los modelos de administración electoral en México poniendo de relieve que el nuevo instituto electoral tuvo como fundamento la desconfianza política entre partidos y no un desempeño faccioso de los órganos electorales.

La estructura de este ensayo está organizada en los siguientes apartados: primero, una revisión teórica sobre los tipos de órganos electorales y la confianza política; segundo, la creación del IFE y el cambio de la organización electoral de un modelo gubernamental a uno independiente; tercero, la centralización e incertidumbre que significó la creación del INE; y cuarto, los problemas de la desconfianza interpartidista y la involución electoral con la nueva reforma.

Los órganos electorales y la confianza política

Los órganos electorales -OE en adelante- tienen al menos dos fines específicos que ayudan a conceptualizarlos, uno administrativo y otro jurisdiccional. A partir de este primer acercamiento podemos advertir que un OE no tiene solo un significado particular, sino que puede tratarse al menos de dos: un ente encargado de la administración de los procesos electorales; o bien, de un ente que se encarga de lo contencioso electoral. Por lo anterior, es preciso señalar que el análisis que desarrollaremos se enfocará exclusivamente en los administrativos, mismos que son conceptualizados como entes encargados de la administración del proceso electoral (Hernández Becerra, 1989).

El origen de los OE administrativos se produjo en Europa después de la I Guerra Mundial, cuando se sustrajo de los parlamentos la facultad de autocalificar las elecciones y decidir sobre los reclamos electorales, con el argumento de que eran competencias que debían separarse de la influencia de los poderes públicos por su naturaleza jurisdiccional (Urruty Navata, 2007, p. 14). Mientras que en América Latina datan de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron OE especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del ejecutivo -Uruguay y Chile fueron los primeros en la región- (Orozco Henríquez y Zovatto, 2008, p. 117).

Los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su im-

portancia se observa de mejor manera en los países en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a «la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia, y el Estado de derecho» (López Pintor, 2004, p. 42).

Ahora bien, en cuanto a los modelos de OE se presentan fundamentalmente tres: el independiente, el gubernamental y el mixto (Wall, 2006, p. 7).

- a) El independiente lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, poder judicial o al jefe del Estado -en el caso de un sistema parlamentario-. Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno;
- b) El tipo gubernamental. El poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado y;
- c) El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes -una política y una local-. La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

La tendencia a nivel mundial es incorporar OE autónomos, «independientes del ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado» (López Pintor, 2004, p. 13). Mientras que el modelo gubernamental es considerado como históricamente residual, ya que cada vez se presenta en menos países.

Uno de los principales aspectos para analizar es cómo se integra el máximo órgano de dirección de los OE, de acuerdo con Estévez Fernández y Magar Meurs (2008, p. 258) se pueden ubicar claramente dos modelos de integración: el *party watchdog* y el ombudsman. El pri-

mero está basado en una integración partidizada, donde lo importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y por lo tanto a la confianza electoral. Por otra parte, el ombudsman es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apatidistas insertos en modelos de administración electoral independientes.

Ahora bien, en cuanto a las funciones que los OE deben cumplir sobresalen dos principalmente. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado (López Pintor, 2004, p. 140). Es decir, por medio de un desempeño profesional a lo largo del tiempo dan certidumbre de que existen condiciones equitativas y que los triunfos se deciden por la voluntad popular; sin embargo, para ello resulta fundamental una clase política comprometida con los valores democráticos. Específicamente, se requiere de un mínimo grado de confianza entre los representantes políticos.

Respecto al OE, sobre el análisis de la confianza política existen al menos tres vertientes: 1) La perspectiva culturalista. Explica la confianza como un proceso amplio en el que la interiorización de valores democráticos o autoritarios resulta fundamental (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229). 2) La perspectiva racional-culturalista. Sostiene que la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos se explica por el deficiente desempeño de estos en relación con las expectativas generadas (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229). 3) La perspectiva institucionalista. Señala que la confianza está íntimamente ligada a la respuesta racional de los individuos ante el desempeño institucional, y es determinada por el éxito o fracaso de políticas públicas y por el desarrollo económico general (Przeworski, 1995a).

Los enfoques teóricos antes descritos nos ayudarán a explicar nuestra realidad, poniendo énfasis en las modificaciones al OE con la reforma política de 2013. Precisamente, en el apartado siguiente se analizan el surgimiento del IFE y los problemas de la desconfianza hacia el gobierno y entre partidos.

La creación del IFE: un efímero acuerdo interpartidista

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral -un OE gubernamental-. Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del Instituto Federal Electoral -IFE- en el que se redujo la influencia del gobierno, aunque no se eliminó por completo.

Fueron necesarias dos reformas electorales más (1994 y 1996) para sustraer la influencia del gobierno en el máximo órgano de dirección del IFE y para que se lograra consolidar el modelo de independencia. Este modelo generó confianza entre los partidos así como en la sociedad y permitió que se transitara de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado (Becerra Laguna, Salazar Ugarte y Woldenberg Karakowsky, 2000, p. 209).

El acuerdo que dio origen al IFE estuvo fuertemente influenciado por la crisis política de 1988 que reclamaba elecciones limpias sin la intervención del gobierno; por lo anterior, se consiguió un piso mínimo desde el cual se pretendía resolver el que hasta ese momento se vislumbraba como el principal problema para el funcionamiento democrático. Así, el IFE surgió con gran legitimidad por el acuerdo de los tres principales partidos políticos nacionales y logró consolidarse como ente garante de elecciones confiables en la elección intermedia de 1997 y principalmente en la presidencial del año 2000.

Sin embargo, el acuerdo que puso en manos de los partidos la integración del Consejo General del IFE pronto entró en crisis debido a la desconfianza interpartidista que se reflejó en la intención de reservarse el mayor número de patrocinios de consejeros, con lo cual se distorsionó el modelo de integración que supone una representación igualitaria. Ello se debe a que la clase política mantiene la idea de que controlando el OE puede asegurarse triunfos electorales, como lo hacía el entonces partido hegemónico; es decir, los dirigentes partidistas aún no han adquirido un compromiso con los valores democráticos para aceptar que la democracia es un régimen que institucio-

naliza la incertidumbre de los resultados electorales. Como lo señala Przeworski (1995b, p. 86):

La democracia está consolidada cuando la mayor parte de los conflictos se dirimen por medio de las instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados, ni antes ni después y estos se dan dentro de ciertos límites predecibles, a pesar de ser inciertos, y son acatados por las fuerzas políticas significativas.

Sin embargo, un rasgo autoritario de la clase política mexicana es la idea errónea de que a través del control de los OE se pueden modificar los resultados y asegurar victorias, así como el que la derrota electoral se deba a un desempeño faccioso de dichos órganos. Debido a lo anterior, podemos explicar que las instituciones electorales vivan en un permanente cuestionamiento por parte de los partidos políticos y que sean las renovaciones del Consejo General los momentos de mayor tensión, como ocurrió en 2003, 2008 y 2010.

Precisamente, en 2003 es cuando se hizo patente que el problema de la desconfianza no había sido superado, ya que se excluyó a un partido político nacional del patrocinio de consejeros electorales, lo cual fue un aspecto grave debido a que el modelo de integración del consejo requiere la distribución entre los principales partidos políticos *-party whatchdog-*. La falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, encargados de la nominación y aprobación de los consejeros electorales, condujo a una integración sin ningún patrocinio del Partido de la Revolución Democrática -PRD-.

Lo anterior dio lugar a que el Partido Revolucionario Institucional -PRI- y el Partido Acción Nacional -PAN-, se adjudicaran cuatro consejeros cada uno, y uno el Verde Ecologista de México -PVEM- (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 54). La situación se agravó luego de que ese consejo fue el que se encargó de desarrollar las elecciones presidenciales del 2006, cuando el estrecho margen de victoria respecto al segundo lugar derivó en que se le acusara de parcialidad al instituto.

Mientras que en la primera renovación parcial de 2008 el PAN logró presentar la candidatura de Leonardo Valdés Zurita como un perfil sin veto por el PRD, sino que se asumiera como una figura afín a este último, aunque en los hechos tuviera vínculos cercanos al PAN. Este últi-

mo partido se vio beneficiado al también lograr incluir a Benito Nacif dentro del consejo (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 64), por lo que de nuevo se volvió a excluir al PRD en el patrocinio de consejeros, lo cual resultó grave debido a que el candidato perredista acusó al consejo de un desempeño faccioso en las elecciones presidenciales de 2012.

En lo referente a la segunda renovación parcial (2008) se llegó a un acuerdo equitativo en el cual cada fuerza política nacional propuso un consejero: por el PAN, María Macarita Elizondo Gasperín; por el PRI, Francisco Javier Guerrero Aguirre; y por el PRD Alfredo Figueroa Fernández (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 79).

En 2010 las posiciones de los partidos parecían irreconciliables, en el proceso electoral federal de 2012 urgía contar con el Consejo General completo. Las negociaciones en torno a la designación de los tres consejeros electorales se prolongaron casi por 14 meses, debido a la intención de los partidos de reservarse la propuesta de dos de los tres consejeros (*La Jornada*, 16 de diciembre 2011).

Ante dicha crisis, los partidos políticos recurrieron a una «comisión de personajes» con prestigio social para destrabar las negociaciones.¹ La comisión propuso una representación igualitaria, misma que fue aceptada por los partidos políticos, cada partido propuso a un consejero: el PRD a Lorenzo Córdova Vianello; el PAN a María Marván Laborde; y el PRI a Sergio García Ramírez (*El Universal*, 16 diciembre de 2011).

Por último, con la integración del Consejo General del INE no se repitieron las condiciones previas debido a que se introdujo un «comité de evaluación», similar al de 2010, integrado por personajes con amplio prestigio social que incluían a tres representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos -CNDH- y dos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos -IFAI-.² Lo anterior fue una innovación establecida

1 Los encargados de la designación fueron José Narro, rector de la UNAM; José Paoli Bolio, académico miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Cuauhtémoc Cárdenas, político, miembro fundador del PRD; y Jorge Carpijo, ex procurador de la República y ex rector de la UNAM (*La Jornada*, 16 de diciembre 2011).

2 Por parte del IFAI se nombró a Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loeza; por la CNDH se designó a José Antonio Lozano Diez y a Tonatiuh Guillén López; mientras que por la Cámara de Diputados se nombró a Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna (Milenio, 20 de febrero 2014).

por los partidos que permitió que el proceso estuviera exento de los problemas de renovaciones anteriores; sin embargo, la decisión final seguía en manos de la Cámara de Diputados.³

Lo anterior se explica porque los partidos estuvieron especialmente comprometidos por la trascendencia de cambiar a un instituto con más de dos décadas de existencia, lo cual fue una presión que impedía retirarse de la mesa de negociación y los impelía llegar a acuerdos. Además, el número de consejeros se amplió de nueve a 11, y se estableció un sistema de escalonamiento. Es decir, por nueve años se designó a Lorenzo Córdova Vianello, Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón; por seis años a Marco Antonio Baños, Enrique Andrade, Alejandra Pamela San Martín y Benito Nacif; y por tres años a Beatriz Eugenia Galindo, Arturo Sánchez y Javier Santiago Castillo⁴ (*El Universal*, 4 abril de 2014).

No obstante, aún falta observar su desempeño y no resultaría extraño que persistieran las acusaciones de subordinación y control del partido con más patrocinios. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

3 También cabe decir que en la reforma constitucional publicada en febrero de 2014 se preveía que de vencerse el plazo para que la Cámara de Diputados nombrara a los consejeros (por el voto de al menos dos terceras partes), se realizaría la elección en dicha cámara por insaculación y en caso necesario lo haría la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el mismo método (CPEUM, reforma de 2014, Artículo 41, apartado A, a).

4 Los consejeros fueron electos por 417 votos a favor de diputados de PRI, PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y un sector del PT, hubo cuatro abstenciones de legisladores perredistas y petistas, y 41 en contra de Movimiento Ciudadano y de integrantes del PRD y del PT (La Jornada, 4 de abril de 2014).

Cuadro 1

Consejeros electorales por partido político patrocinador 2003-2014

PARTIDO	2003	2008 A	2008 B	2010	2014
	4	2	1	1	3
PAN	María Teresa González Luna, Arturo Sánchez Gutiérrez, Andrés Alba Márquez y Rodrigo Morales Manzanares	Benito Nacif y Leonardo Valdés	María Macarita Elizondo Gasperin	María Marván Lobarde	José Roberto Ruiz, Benito Nacif Hernández y Arturo Sánchez Gutiérrez
	4	1	1	1	5
PRI	Luis Carlos Ugalde, Alejandra Latapí, Virgilio Andrade Martínez y María de Lourdes López Flores	Marco Antonio Baños	Francisco Javier Guerrero Aguirre	Sergio García Ramírez	Lorenzo Córdova Vianello, Margarita Favela, Marco Antonio Baños, Beatriz Galindo, Enrique Andrade González
			1	1	3
PRD			Alfredo Figueroa Fernández	Lorenzo Córdova Vianello	Ciro Murayama, Pamela San Martín y Javier Santiago
	1			—	—
PVEM	Marco Antonio Gómez Alcántar				
TOTAL	9	3	3	3	11

Fuente: Elaboración propia con datos hemerográficos y de Flores Vera, Juan Antonio, Jaramillo Aranza, Marianna y Zamitiz Gamboa, Héctor. (coords.). (2010). *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: Informe, México: Fundación Estado y Sociedad.*

Es decir, el acuerdo político fundador del instituto no fue lo suficientemente sólido para perdurar más allá de la primera renovación de los consejeros electorales post-alternancia. Lo cierto es que los partidos políticos no resistieron la tentación de culpar al OE de las derrotas electorales, sin importarles que esas manifestaciones públicas erosionaran su institucionalidad.

Con base en lo anterior, podemos entender que el principal problema de las instituciones electorales –federal y locales– es la disonancia entre el modelo independiente y la integración de los Consejos Generales basada en el acuerdo de los partidos. Es decir, ante las renovaciones de consejeros electorales los partidos políticos evidencian que mantienen una serie de valores no democráticos que los llevan a desconfiar en los demás y por ello intentan controlar el órgano a

través del patrocinio del mayor número de integrantes con la idea de beneficiarse de este predominio. Dicha estrategia se observa en todos los partidos políticos, lo cual lleva a preguntarnos el motivo de este afán de control de un ente que por definición debe ser independiente.

Una respuesta razonable es que los partidos no están acostumbrados a vivir con instituciones autónomas, ya que consideran que las instituciones electorales «o están conmigo o en mi contra». Es decir, para la clase política aún persiste un tipo de cultura política autoritaria cuya principal expresión es la desconfianza en organismos independientes.

El INE: centralización de las elecciones e incertidumbre electoral

La reforma que introdujo un nuevo modelo de organización electoral estuvo basada en un acuerdo entre los tres principales partidos políticos nacionales denominado «Pacto por México», en cuyo compromiso 90 se establecía el objetivo de cambiar el sistema de administración electoral, eliminar el IFE y los 32 institutos electorales locales para crear una sola autoridad, el Instituto Nacional Electoral -INE-, encargado de organizar todos los comicios.

Las razones que fundamentaban el cambio eran dos: 1) la supuesta colonización de los institutos electorales locales por los gobernadores; y 2) lo costoso de mantener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente (Peschard Mariscal, 2014). A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia.

Precisamente, las propuestas de los partidos de oposición permiten observar que no se realizó un diagnóstico profundo, ya que se hizo considerando un hipotético beneficio electoral derivado de evitar la «intromisión de los gobernadores» -priistas- en las elecciones estatales, lo cual se observa en las iniciativas presentadas por el PAN y el PRD. El primero señala que en muchos estados del país las elecciones no se desarrollan de manera libre y equitativa, pues «muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su congreso local, responsable del nom-

bramiento y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido» con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales (Grupo Parlamentario PAN, 2013, p. 6).

La propuesta presentada por el PRD resulta muy similar, en la exposición de motivos se señala que «La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados» (Grupo Parlamentario PRD, 2013, p. 6).

Por lo anterior, el PAN y el PRD veían en el IFE al ente capaz de realizar elecciones confiables, de ahí la conveniencia de que organizara también las locales. Sin embargo, el resultado de las negociaciones no llevó al centralismo, sino a un modelo intermedio en el que si bien coexisten el OE federal y los locales, estos últimos pierden su carácter autónomo y sus funciones pueden ser atraídas por el INE cuando «no existan las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones» o cuando por el voto de al menos ocho consejeros lo juzguen necesario.

Además de que los consejeros electorales de los institutos locales serán nombrados por los integrantes del INE (CPEUM, Artículo 41, apartado c). Mientras que en el mismo artículo se señalan las funciones de los órganos locales, entre las que destaca la educación cívica y, en caso de no ser atraídas las elecciones por el INE, se les faculta para desarrollarlas como hasta antes de la reforma.

Por otra parte, para integrar el Consejo General del INE se añadió que la Cámara de Diputados tendría que convocar a la elección de un comité técnico de evaluación que reciba y evalúe a los candidatos, quien seleccionará 11 quintetas con los mejores evaluados. Un elemento que contribuye a reducir el problema de la selección de consejeros, que señalamos en el apartado anterior, aunque no lo soluciona debido a que sigue latente el problema de la falta de acuerdos en el número de patrocinios por partidos políticos, cuyos grupos parlamentarios deben aprobar por las dos terceras partes, y eventualmente volver a vivir una situación como en 2003, 2008 y 2010.

En resumen, se crea un súper OE con capacidades incluso mayores que las que tenía el modelo de administración gubernamental, previo

al surgimiento del IFE. Especialmente porque se le faculta atraer elecciones locales y se le confiere la responsabilidad de designar a los consejeros electorales estatales, además de que se establecen una serie de indefiniciones, contrario al principio de certeza, por medio de las cuales el INE puede «decidir» si hace uso o no de dichas facultades.

De acuerdo con Woldenberg Karakowsky (2014):

Se les ha dado a los consejeros del INE grados de discrecionalidad terribles, ahora se lee en la constitución «deberá» nombrar consejeros y «podrá» removerlos. Nuestra ley electoral iba en un camino hacia la certeza, y con la ley electoral nueva se introduce una incertidumbre enorme al establecer numerosos temas en los que se introdujo la palabra «podrá».

Concretamente, en el apartado C, numeral 11 constitucional, se señala que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral, podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a del apartado B sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Es decir, la discrecionalidad e incertidumbre se derivan de que el instituto tiene la facultad de:

- a) Organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de «asunción» y «atracción» (LEGIPE, art. 120), en el primer caso de forma total y en el segundo ya iniciado el proceso electoral se puede solicitar que se haga cargo el INE. En ambos casos se establece que la petición partirá de los consejeros del INE -por al menos cuatro de ellos- o por la mayoría de los integrantes del consejo general local. Ello, previsiblemente, será un tema de discordia entre los partidos políticos, ya que no existen los medios necesarios

para asegurar que una entidad tiene un OE «subordinado» o independiente, debido a que depende del lugar que ocupe cada partido -oposición o gobierno- en la entidad; por lo que es probable que este tema sea uno de los más discutidos y rebatidos en detrimento de la confiabilidad del INE.

- b) «Asunción» y «Atracción», los cuales quedan a juicio de los consejeros de INE (LEGIPE, art. 120). En ambas modalidades se establece que tendrán que ser aprobados por los consejeros del INE, el primero, con la votación mínima de cuatro consejeros; el segundo por ocho consejeros.
- c) En cuanto al segundo tema, el apartado B, inciso a, se refiere a funciones como la de fiscalización, por ejemplo, que eventualmente puede ser «delegada» a los organismos locales, a juicio de los consejeros del INE por al menos el apoyo de ocho de sus miembros, aunque posteriormente establece que «puede reasumir su ejercicio directo en cualquier momento». Esto último significa que los partidos políticos tendrán -aun iniciado el proceso electoral por un órgano local- la capacidad de impugnar su comportamiento y recurrir al INE para que reasuma el papel de organizar las elecciones, lo cual solo podría entenderse en un contexto de nula confianza entre los partidos y las instituciones.
- d) Finalmente, la posibilidad de atraer decisiones de los órganos locales y crear criterios de interpretación se observa como un recurso más para cuestionar la presencia de órganos que en cualquier momento pueden ser rebatidos, sus decisiones anuladas y sus integrantes removidos.

Sobre este último punto, hay que añadir a las amplias facultades del INE la del nombramiento, y en su caso remoción, de los consejeros electorales locales -seis consejeros electorales y un consejero presidente por cada uno, es decir 224 en los 32 estados (LEGIPE, art. 44, h)- la fiscalización en los estados y en lo federal de precampañas y campañas (LEGIPE, art. 195) así como la posibilidad de que realicen las elecciones de autoridades intrapartidistas cuando así lo decidan los partidos políticos (LEGIPE, art. 144, ff).

Lo anterior indudablemente convertirá al INE en un órgano que sea el objeto de críticas ante procesos competidos en cualquier cargo de elección popular, lo cual podría restarle confianza debido a que además de los «397 procesos electorales federales -una elección presidencial; 96 de senadores; y 300 de diputados federales- se sumarían 3,576 procesos más del nivel estatal -691 de los distritos locales; 2,456 de los municipios y delegaciones; y 32 de las gubernaturas y del jefe de gobierno del DF-» (Mirón Lince, 2013, p. 75). Sin considerar las elecciones internas de los partidos políticos que podrían sumarse al calendario en caso de atraer todas las elecciones en el nivel federal y local.

El INE, contrario a lo que necesitan la democracia y los partidos, reviste mayor incertidumbre en la dirección de las elecciones y por lo tanto menores condiciones para el surgimiento de la confianza interpartidista. Es decir, si bien el problema de la designación de los consejeros electorales se atendió hasta cierto punto, se creó un problema más grande que tiene que ver con la organización de las elecciones, un tema que ya estaba superado con el modelo federalizado en donde cada instituto estatal era responsable de ello en su estado. Con el INE se introducen elementos que minan la confiabilidad de los OE y con ello surgen mayores excusas para que los partidos sigan señalándolos como entes colonizados por el gobierno, caracterizados por un comportamiento parcial.

Los problemas de la desconfianza interpartidista y la involución electoral

La desconfianza sobre el tema electoral en México ha sido un problema permanente entre la clase política, lo cual evidencia una cultura política autoritaria que aspira al control del OE como medio para asegurarse triunfos electorales. Si bien con la creación del IFE y su paulatina independencia efectiva del gobierno se consiguió superar un legado de manipulación y fraudes electorales, pronto el problema de la designación de consejeros electorales echó por tierra la confianza entre partidos.

Desde la lógica de los dos partidos políticos que impulsaron la reforma al OE, estos «han contribuido» a sostener la hegemonía priista, aunque cabe mencionar que en la integración de los OE «manipulados» han votado a favor de los consejeros que los integran, como ejemplo podemos mencionar la conformación del Consejo General del INE, en la que se estableció una mayoría priista avalada por PAN, PANAL, PVEM y una parte del PRD y PT, como se mencionó más arriba.

De acuerdo con Alarcón Olguín (2013) «desde que se instituyó el sistema federal de organización electoral no ha existido un solo caso de conducta dolosa de la autoridad electoral local o federal en la declaratoria de ganador, ni en algún otro aspecto que implique una subordinación a gobierno alguno». Lo anterior hubiera sido posible de identificar en caso de haber realizado un proceso de análisis serio sobre cómo mejorar al OE federal. Del mismo modo dicho diagnóstico hubiera mostrado la urgencia de revitalizar el compromiso democrático y federalista a través del fortalecimiento de los institutos locales y de reglas más claras sobre la designación de consejeros electorales, que ha sido el principal problema del instituto.

Sin embargo, desde una perspectiva amplia podemos observar la repetitiva dinámica de reformas a la ley electoral debido a la desconfianza interpartidista que cuestiona los defectos de las leyes que ellos mismos se dieron, como lo afirma Zuckermann Behar (2014):

Siempre he imaginado a los partidos diseñando la nueva ley electoral en un cuarto, y en el de junto a expertos en tretas buscando la manera de darle la vuelta a la legislación electoral que está a punto de aprobarse. He ahí el problema de este asunto: mientras los partidos tengan una cultura de engañar al otro utilizando lagunas dentro de la ley, no habrá manera de que finalmente haya confianza entre ellos. Y a mayor desconfianza, más reglas.

Con la reforma político-electoral de 2013 los partidos políticos han evidenciado que prefieren seguir moviéndose en espacios de incertidumbre respecto al OE, antes que plantear cambios más profundos que trasciendan la desconfianza permanente. Al respecto resulta elocuente el diagnóstico que Alarcón Olguín presentó en el foro «Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática» en el que destaca los problemas de desempeño y desconfianza entre

partidos. De acuerdo con su análisis se trata de elementos que se relacionan: el cuestionable desempeño de los partidos políticos genera desconfianza, misma que se expande hacia los OE:

El problema de desempeño, primero, hacia los propios partidos políticos. Evidentemente se percibe que el desempeño no corresponde a las expectativas, y por lo tanto, los partidos políticos generan un primer círculo de desconfianza que extienden a los consejeros electorales, a los magistrados, a la opinión pública, y así sucesivamente. Los círculos se vuelven concéntricos, como una piedra que hubiéramos echado en el estanque (Alarcón Olguín, 2013, pp. 189-190).

La desconfianza interpartidista se ha convertido en una constante gracias al régimen electoral que surgió a partir de 1990, en el que los partidos políticos trataron de compensar el control gubernamental que caracterizó la organización de las elecciones hasta antes de la creación del IFE. Ello implicó que se le permitieron tener representantes en las estructuras colegiadas de decisión de manera equitativa -independientemente de su porcentaje de votación- con voz pero sin voto (Becerra Chávez, 2003, p. 49). Del mismo modo, permitió que fueran las fracciones parlamentarias quienes propusieran a los integrantes del Consejo General en lugar de ser propuestos por el Presidente de la República a partir de 1996 (Becerra Chávez, 2003, p. 60).

Si bien, a partir de 1996 se estableció un OE federal independiente, lo cierto es que los partidos políticos no se adaptaron al cambio institucional y su comportamiento obedece a valores no democráticos -como lo sugiere la corriente culturalista sobre la confianza de la que se habló más arriba-. Lo anterior se puede observar en el comportamiento que guardan con los OE, principalmente en dos aspectos: la sistemática aspiración de controlar el órgano para «mejorar las garantías de triunfo» y evitar que otros partidos se coloquen por encima, y porque ante la derrota electoral los candidatos culpan al árbitro, ya que lo consideran al servicio del partido ganador.

Por todo lo anterior, en este trabajo planteamos que para superar la dinámica de desconfianza interpartidista se tienen que considerar los siguientes elementos:

- a) Desconcentración de funciones del OE federal, tales como las jurisdiccionales, las de fiscalización, desarrollo de elecciones

locales e intrapartidistas. Con lo anterior no se trata de eximirlo de responsabilidades sino de que sea la función administrativa la principal y las relacionadas con litigios sea adoptada por entes capaces de resolverlas, como los Tribunales Electorales; mientras que la fiscalización podría ser atraída por la Auditoría Superior de la Federación; las elecciones locales deberían ser desarrolladas por los órganos estatales, en colaboración con el federal, y finalmente, las elecciones de autoridades interpartidistas deben ser resueltas por las instancias partidistas, ya que ello es responsabilidad de su vida interna que varía en cada caso.

- b) Un piso mínimo de confianza entre partidos que permita integrar los consejos de los OE de manera equitativa, estableciendo el sistema *party watchdog* de manera explícita donde cada partido con representación en el congreso tenga la posibilidad de patrocinar a un consejero electoral. Además de comprometerse a un desempeño profesional que evite descalificaciones sin fundamento, es decir, exigir que los representantes partidistas practiquen valores democráticos y no autoritarios.

A manera de conclusión

Los círculos de desconfianza política en México han atravesado por varias etapas: primero, la relacionada con el control gubernamental del desarrollo de las elecciones -que entró en crisis con la elección de 1988-, el segundo, a partir de 1990 con el surgimiento del IFE los partidos políticos asumieron el control del régimen electoral a través de reformas electorales y se arrogaron la responsabilidad de designar a los consejeros electorales -lo que tuvo un momento crítico en 2003 al dejar a un partido político nacional sin representante en el Consejo General-, tercero, con el establecimiento del INE se produjo una involución respecto a la organización de las elecciones al semicentralizar y concentrar las atribuciones que anteriormente estaban distribuidas en órganos locales.

Sobre esta última etapa, aún más grave resulta que en la integración del INE el PRI se reservara el patrocinio de cinco consejeros electorales, mientras que el PAN y el PRD solo se quedaron con tres cada uno. Con

dicha integración el PRI se reservó el cargo de consejero presidente con el consentimiento de los otros partidos, lo anterior pareció significar un nivel de «compromiso» elevado –ya que a diferencia de las anteriores renovaciones no hubo conflictos y además se cumplieron con los plazos previstos– aunque aún falta observar su desempeño donde la desventaja en el número de patrocinios podría dar lugar a imputaciones de «subordinación» como ha sucedido antes.

Además, es de cuestionar que se recurra a una latente centralización de la organización de las elecciones como remedio a supuestos contextos donde los gobernadores han colonizado los OE, ya que este fenómeno podría replicarse en el recién creado INE. Especialmente si consideramos que quienes promovieron la reforma fueron los partidos de oposición al que se encuentra en la presidencia de la república. Del mismo modo, es cuestionable que la reforma fuera más allá de la posibilidad de atraer la organización de las elecciones locales, ya que se le otorgaron nuevas atribuciones con altos grados de discrecionalidad, es decir, se establecieron leyes que no dan certidumbre ni a los órganos locales ni a los partidos políticos.

En resumen, el INE surge como una consecuencia de una clase política que no ha logrado establecer niveles mínimos de confianza interpartidista. Por lo que la última reforma electoral no significa mejores condiciones para asegurar la confianza en la organización de las elecciones; por el contrario, da amplios espacios para que se siga reproduciendo la lógica no democrática de los partidos políticos que desconfían de una actuación independiente al intentar centralizar la responsabilidad de las elecciones en el país.

REFERENCIAS

- Alarcón Olguín, Víctor. (2013). «Hacia la evaluación del desempeño de las instituciones electorales» en el marco del foro *Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática*. Recuperado de http://diputadosprd.org.mx/libros/LXII/reforma_electoral_2013_web.pdf
- Becerra Laguna, Ricardo; Salazar Ugarte, Pedro y Woldemberg Karakowsky, José. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, pp. 209-491.

- Becerra Chávez, Pablo Javier. (2003). «El Instituto Federal Electoral: la ruta de las reformas recientes y la agenda actual». En Becerra Chávez, Pablo Javier, et al. (coords). *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*. México: UAM/Senado de la República, pp. 41-82.
- Birch, Sarah. (2007). *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. University of Essex, p. 20.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2013). En *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2013.
- Del Tronco Paganelli, José. (2012). «Causas de la desconfianza política en México». En *Perfiles Latinoamericanos*. FLACSO, núm. 40, julio/diciembre, pp. 227-251.
- El Universal*. 16 de diciembre de 2011.
- - -. 4 de abril de 2014.
- Estévez Fernández, Raúl Federico y Magar Meurs, Eric. (2008). «Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Election Institute». *Electoral Studies* 27.
- Flores Vera, Juan Antonio; Jaramillo Aranza, Marianna y Zamitiz Gamboa, Héctor (coords.). (2010). *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009, Informe*. México: Fundación Estado y Sociedad, pp. 54-224.
- Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. (2013). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. (2013). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Hernández Becerra, Augusto. (1989). «Organismos electorales». En *Diccionario Electoral*. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral -CAPEL-.
- La Jornada*. 16 de diciembre de 2011.

- - -. 4 de abril de 2014.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

En *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.

López Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: IDEA, pp. 13-140.

Milenio. 20 de febrero de 2014.

Mirón Lince, Rosa María. (2013). «Reforma electoral 2013. Modelo de autoridad electoral». En *Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática*. México: PRD/SOMEE.

Orozco Henríquez, José de Jesús y Zovatto, Daniel. (2008). «Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada». En Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: III-UNAM, p. 117.

Peschard Mariscal, Jacqueline. (2014). «La virtual anulación del federalismo electoral». En *El Universal*, 19 de mayo de 2014.

Przeworski, Adam. (1995b). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 155.

- - -. (1995a). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. (2008). «Vacuidad socialdemócrata». En *Voz y Voto*, núm. 188, octubre.

Urruty Navatta, Carlos Alberto. (2007). «La importancia de los organismos electorales». En *Revista de Derecho Electoral*, no. 3, primer semestre 2007, pp. 1-26.

Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Ayman, Dundas, Carl y Rukambe, Joram. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA. Sweden, p. 373.

Woldenberg Karakowski, José. (2014). Entrevista en la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, llevada a cabo el 20 de enero de 2014. Distrito Federal: Ciudad Universitaria.

Zuckermann Behar, Leo. (2014). «Los partidos en México, un ogro voraz». *Excélsior*, 19 de mayo de 2014.