

El Instituto Nacional Electoral y la calidad de las elecciones en México: Evaluación de su desempeño (2014-2018) y propuestas para su reforma.

Pablo Xavier Becerra Chávez

pablojbch@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa

Eje Temático: **Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia**

Trabajo preparado para su presentación en el **X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

Introducción

El Instituto Nacional Electoral fue creado por la reforma constitucional de 2014 y constituye la continuación, con algunas modificaciones importantes, del Instituto Federal Electoral, que fue pieza clave en la democratización de México durante el periodo 1991-2014.

La modificación más importante fue el nuevo papel que ahora le corresponde al INE en la organización de las elecciones locales, en coordinación con los organismos públicos locales electorales (OPLEs). La relación INE-OPLEs es bastante compleja debido a que en algunos aspectos el INE es el superior jerárquico de los OPLEs, pero en otros aspectos trabajan de manera coordinada.

El INE tiene ya un periodo importante para ser evaluado, pues ha participado en la organización de las elecciones locales desde 2015 hasta 2018. También ha tenido a su cargo la organización de las elecciones federales de 2015 y 2018. Estas últimas condujeron a la tercera alternancia en la presidencia de la república.

Este trabajo realiza un balance del desempeño del INE durante el periodo 2014-2018 y culmina con el análisis de algunas de las propuestas de reforma en la materia.

Se evalúa la evolución del método de cuotas partidarias para la integración del Consejo General del INE. Igualmente, se analiza el tema de las relaciones del INE con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) durante el periodo 2015-2018, que incluyó dos elecciones federales y elecciones locales en todos los estados de la república.

Finalmente, se analizan las principales propuestas para reformar al INE y a los OPLEs.

El Instituto Federal Electoral, el primer órgano de gestión administrativa electoral autónomo

La tradicional desconfianza ciudadana hacia las elecciones mexicanas derivaba del hecho de que, por lo menos hasta 1988, la organización de las mismas era controlada plenamente por el gobierno y el partido gobernante.

Desde 1946, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), hasta 1988, con la Comisión Federal Electoral (CFE), el secretario de Gobernación no sólo presidió el órgano superior de la materia, sino que desde esa Secretaría se controlaba la estructura de organización de las elecciones en todo el país (Molinar, 1991. Becerra, 2014). Además, el código electoral de 1987 estableció un modelo de asignación proporcional de representantes a los partidos en la CFE que garantizó al PRI el control total, dado que tenía 16 representantes con voz y voto sobre un total de 31 que integraban al organismo. Esa fue la estructura que hizo crisis en 1988.

Precisamente después de la conflictiva elección de 1988, gracias a la reforma constitucional de 1989, se construye el Instituto Federal Electoral, dotado no sólo de cierta autonomía, que crecería en las siguientes reformas, sino también de una estructura propia en todo el país, cuya nómina ya no dependía de la Secretaría de Gobernación federal y de las secretarías de gobierno de los estados. El primer IFE (1990-1991) todavía era controlado por el gobierno y el partido gobernante, pues el flamante Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estableció que el secretario de Gobernación presidiría su Consejo General (CG) y que las dos cámaras del Congreso tendrían dos consejeros cada una, de los cuales uno le correspondería al partido mayoritario en cada cámara. Además, el partido mayoritario tendría cuatro representantes con voz y voto gracias a un modelo de proporcionalidad moderada.

Para hacer contrapeso a los representantes de los partidos opositores el COFIPE estableció seis **consejeros magistrados**, abogados de profesión, los cuales eran nombrados por mayoría calificada por la Cámara de Diputados, pero solamente podían ser propuestos por el Presidente de la República, lo cual le

concedía al titular del poder ejecutivo un peso decisivo en esta área (Becerra, 2003. Ackerman, 2007).

En el primer IFE los votos del bloque gobierno-PRI, del cual formaban parte los consejeros magistrados, aun dominaban la toma de decisiones en el órgano superior del IFE. El reclutamiento del personal permanente, por medio de un novedoso servicio profesional electoral, priorizó a quienes ya habían formado parte de la anterior estructura electoral, en su mayor parte, si no es que totalmente, personas claramente vinculadas a los gobernadores y al partido hegemónico en los estados. La reforma de 1994 introdujo dos modificaciones sustanciales en esta área: a) convirtió a los consejeros magistrados en **consejeros ciudadanos**, lo cual fue mucho más que un simple cambio de nombre porque eliminó el requisito de ser abogados y le otorgó a los grupos parlamentarios en la cámara de diputados la facultad de proponerlos, lo que disminuyó el poder presidencial sobre la autoridad electoral, iniciando la construcción de un poder creciente de los partidos en esta área; b) eliminó la representación proporcional de los partidos en el órgano electoral, reduciéndolos a una representación paritaria, y además le quitó el derecho a voto a sus representantes, bajo la consideración de que no podían ser jueces de la contienda electoral si constituían partes interesadas de la misma.

A partir de este momento se hablaría de la “ciudadanización” de las autoridades electorales, no porque antes los funcionarios electorales no fueran ciudadanos, sino porque ahora se trataba de ciudadanos no vinculados al gobierno y al PRI. Este modelo ciudadanizado se extendería en los próximos años a las autoridades electorales de los estados y en 1999 llegaría al Distrito Federal (Crespo, 1996. Becerra, 2005. Becerra *et al*, 1996). Sin embargo, el área ejecutiva del IFE, integrada por el director general y los seis directores ejecutivos, aún seguía controlada por funcionarios vinculados al gobierno y al PRI, con la excepción del breve periodo en que el académico Juan Molinar (vinculado al PAN) ocupó la dirección de prerrogativas y partidos políticos.

La reforma de 1996 concedió plena autonomía al IFE con respecto al gobierno y al partido gobernante. El aspecto organizativo en que se tradujo esta

autonomía fue la salida del secretario de gobernación de la presidencia del IFE y su sustitución por un consejero presidente nombrado por la cámara de diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios, aunque a partir de ese momento los sucesivos consejeros presidentes del IFE fueron nombrados por consenso.

El número de consejeros subió a ocho y ahora se les denominó simplemente **electorales**, manteniendo la forma de su nombramiento por la cámara de diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, es decir, se mantuvo el sistema de cuotas partidarias introducido desde 1994. Adicionalmente, se estableció la presencia del legislativo por la vía de la representación paritaria de los partidos que tuvieran grupo parlamentario en cualquiera de las dos cámaras, pero exclusivamente con derecho a voz. Con esta nueva integración, el bloque gobierno-PRI quedó en rotunda minoría en el Consejo General del IFE. A partir de este momento las decisiones dentro del CG serían tomadas exclusivamente con los votos del consejero presidente y los consejeros electorales. Además, a partir de 1996 este nuevo Consejo General desarrolló el proceso de reclutamiento y permanencia del personal permanente con base en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, ya no con base a su procedencia de los círculos priistas y gubernamentales (como había ocurrido en la primera época del IFE). Los directores ejecutivos nombrados por el CG completaron el panorama, ya que algunos de ellos provenían del medio académico y algunos habían estado (o estaban) vinculados a los partidos opositores.

Fue este nuevo IFE el que organizó las elecciones de 1997, en la que el partido gobernante perdió la mayoría en la cámara de diputados, y de 2000, en la que se produjo la primera alternancia en la presidencia de la república.

¿Qué pasó entonces en 2006? Entre 2000 y 2006 no cambiaron las reglas para la integración de la autoridad electoral, y sin embargo en este último año el peso básico de la impugnación del candidato perdedor ubicado en segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador, recayó en la integración del Consejo General del IFE. El problema es que cuando se renovó este órgano, después del proceso electoral de 2003, se perdió un aspecto fundamental que fue esencial en 1994 y

1996: la intervención de los tres principales partidos en el nombramiento de los consejeros. En 2003 el PRI, su aliado el PVEM y el PAN excluyeron al PRD de la negociación en la cámara de diputados y el resultado fue desastroso. De los nueve consejeros, cinco fueron para la alianza PRI-PVEM, incluyendo al consejero presidente, y cuatro para el PAN. Fue la tormenta perfecta.

El nombramiento de 2003 no fue el primero que se partidizó o que procedió con arreglo a cuotas para los partidos. Ya había ocurrido así en 1994 y 1996. La diferencia en 2003 es que dos de los partidos grandes, con posibilidades reales de ganar la elección presidencial, excluyeron de la negociación al tercer partido grande, precisamente al que tenía el precandidato mejor posicionado en las encuestas. Era evidente que este hecho contaminaría la elección de 2006. Sin embargo, a pesar de la partidización del Consejo General, en su base el IFE tenía una fortaleza que le permitiría seguir organizando elecciones de alta calidad: su servicio profesional electoral. Esa es la gran paradoja de la cuestionada elección de 2006. En lo fundamental fue organizada por el mismo personal profesional del IFE, con arreglo a las mismas reglas vigentes desde 1996, pero su resultado tan cerrado y el evidente sesgo en la integración del Consejo General, constituyeron la base de la impugnación del candidato en segundo lugar, que a partir de ese momento (volvió a ser candidato en 2012 y triunfó en 2018) ha reiterado su desconfianza de la autoridad electoral.

La reforma de 2008 nuevamente introdujo cambios en la integración del Consejo General. Mantuvo el número de consejeros pero estableció su nombramiento escalonado, con la finalidad de mantener siempre una parte de los consejeros con experiencia, de tal forma que la llegada de nuevos consejeros no implicara partir de cero. Pero se mantuvo el sistema de cuotas partidarias, incorporando de nuevo a los tres grandes partidos protagonistas de la transición (PRI, PAN y PRD). De tal forma, en febrero y junio de 2008 y en noviembre de 2011 fueron nombrados tres consejeros en cada ocasión, uno para cada uno de los tres partidos. Además, se estableció una primera forma de “consulta a la sociedad”, que consistía en que los aspirantes a consejeros debían ser propuestos por

asociaciones, universidades o grupos de ciudadanos. Finalmente, se estableció la posibilidad de reelección del consejero presidente para un periodo adicional.

Con relación al IFE, la reforma de 2008 también añadió la figura de un contralor general nombrado por la Cámara de Diputados (ya no por el Consejo General), la creación de la Unidad de fiscalización de las finanzas de los partidos, para la cual ya no sería un obstáculo el secreto bancario. Además, se creó un nuevo modelo de comunicación electoral que aumentó las atribuciones del IFE (asignación de tiempos en radio y TV, tanto en el ámbito federal como en el local; monitorio del comportamiento de los medios, etc.).

El Instituto Nacional Electoral, de lo federal a lo nacional

La reforma de 2013-2014 transformó al Instituto Federal Electoral, la pieza estratégica de la transición mexicana a la democracia, en Instituto Nacional Electoral (INE). No se trató solamente de un cambio de nombre, sino que implicó la construcción de un sistema electoral nacional, que tiene en su cúspide al INE, que establece relaciones definidas con los ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs). Antes, el IFE solamente mantenía relaciones de cooperación con los institutos locales, por ejemplo, para darles el padrón y la lista nominal de electores de cada entidad, pero ahora el INE establece relaciones de mando y coordinación sobre los OPLEs, al punto que es el Consejo General del INE el que nombra y puede remover a los integrantes del órgano de dirección de éstos. Además, el INE concentra ahora muchas de las funciones de organización de las elecciones locales, como la capacitación y el nombramiento de los funcionarios de casilla, así como la fiscalización del origen y uso de los recursos financieros de los partidos políticos. Por si lo anterior fuera poco, el INE puede asumir la organización de alguna elección local o atraer algún aspecto de la misma (Becerra, 2015).

Estamos, entonces, ante un nuevo modelo de organización de las elecciones, tanto federales como locales, que ha implicado una fuerte centralización de atribuciones en el INE, que ya se ha puesto a prueba en las elecciones del periodo

2015-2018, el cual incluye dos elecciones federales y cuatro años de elecciones locales.

Durante la discusión de la reforma se llegó a considerar la posibilidad de desaparecer a los institutos electorales locales y concentrar sus funciones en la autoridad nacional. De hecho, así se contemplaba en el Pacto por México, suscrito al principio de la administración de Peña Nieto. Los partidos opositores, PAN y PRD sostenían que los gobernadores y las mayorías del PRI en los congresos locales impedían la existencia de organismos realmente autónomos, por lo que proponían su sustitución por un súper organismo nacional (el INE) que organizara tanto las elecciones federales como las locales. Evidentemente ni el PRI, ni los gobernadores aceptaron tal idea y finalmente quedó el híbrido que resultó, con un INE sobrecargado de atribuciones y unos OPLEs muy disminuidos (Becerra, 2016; Zamitz, 2016; también Loza y Méndez, 2016).

Se aumentó el número de integrantes del Consejo General, de ocho a diez, y mantuvo la figura de un consejero Presidente, como integrantes con voz y voto del Consejo General del Instituto. Todos ellos son nombrados para un periodo de nueve años, sin posibilidad de reelección. Se mantuvo el nombramiento de los consejeros por la Cámara de diputados por mayoría calificada, con un procedimiento que mantuvo la facultad de los grupos parlamentarios para hacer propuestas, pero ahora como parte de un proceso aparentemente más complicado y que supuestamente despartidiza el nombramiento. Este proceso inicia con una convocatoria pública y continúa con la evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico, que puede recurrir a exámenes y entrevistas. Al final de este procedimiento, el comité técnico aprueba las propuestas de cinco personas por cada cargo vacante para que el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados (la Junta de Coordinación Política) llegue a los acuerdos necesarios que permitan llevar al pleno la propuesta final de los once consejeros, que debe ser aprobada por mayoría calificada de los legisladores presentes. Es en esta etapa que los partidos hacen valer sus cuotas en la negociación.

Aparentemente la primera parte del proceso es abierta, porque incluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados se inscriban, por sí mismos o con el apoyo de alguna asociación, pero la última etapa está diseñada para que se concrete el reparto de cuotas entre los partidos, como tradicionalmente había ocurrido. Sin embargo, en el texto constitucional se introdujo una novedad que prevé que de no llegarse al nombramiento en el plazo previsto por la convocatoria, entonces la designación se realiza mediante una insaculación, en la propia Cámara, de la lista conformada por el comité técnico. Si tampoco se cumple esta opción, entonces se traslada a la Suprema Corte de Justicia la atribución de realizar en sesión pública la designación de los consejeros, mediante insaculación de la lista mencionada. Esta previsión pretende evitar que ocurra nuevamente lo que pasó entre octubre de 2010 y diciembre de 2011, cuando la falta de acuerdo entre los partidos se tradujo en la imposibilidad de nombrar a tres consejeros.

Los nombramientos de los consejeros de 2014 (los once en su totalidad) y de 2017 (tres, que sustituyeron a quienes fueron designados en 2014 solamente para tres años) se han ajustado al sistema de cuotas partidarias, sin necesidad de llegar a la etapa del sorteo, lo cual era todavía coherente con la relación de fuerzas de la elección de 2012. Esto significa que hasta hoy los consejeros representan el equilibrio entre PRI, PAN y PRD.

El método de cuotas partidarias trasladada al órgano superior de dirección del organismo electoral, primero el IFE y actualmente el INE, las contradicciones y tensiones existentes entre los partidos. En una época fue un método necesario para garantizar la confianza de los partidos en la organización de las elecciones, pero en la medida que el organismo electoral se ha consolidado (desde la época del IFE, de hecho), se ha convertido en una fuente innecesaria de conflictos. Además, dado que ahora el CG del INE designa a los consejeros de los OPLEs, ha trasladado a ese proceso el método de cuotas partidarias, lo que añade conflictividad a la esfera de organización de las elecciones locales.

El nuevo modelo le agregó al INE 74 nuevas atribuciones de carácter nacional, adicionales a las que ya tenía el IFE en materia de elecciones federales.

El Consejo General del INE nombra y puede destituir a los integrantes de los consejos generales de los organismos públicos locales electorales (los OPLEs); establece lineamientos para el nombramiento de sus funcionarios principales; se hace cargo de la capacitación de los funcionarios de las casillas (que en elecciones concurrentes funcionan en la modalidad de casilla única), así como de la ubicación de éstas; se encarga de la fiscalización de los recursos de los partidos; también el INE ha definido la actual distritación local, y algunos etcéteras más. Todo lo anterior ha colocado en el centro de la discusión la pertinencia de que los OPLEs permanezcan en un sistema electoral en que sus atribuciones disminuyen cada vez más.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos que han permitido al INE (y antes al IFE) organizar exitosamente las elecciones federales de 2015 y 2018, así como acompañar las elecciones locales del periodo 2015-2018, e incluso asumir totalmente algunas elecciones (como la de diputados al Congreso Constituyente de la Ciudad de México en 2015, la extraordinaria de gobernador de Colima en 2016 y la extraordinaria de gobernador de Puebla) y atraer muchos aspectos de los procesos locales (como en el caso de la elección de Nayarit de 2017), ha sido la existencia de un servicio profesional electoral, que ahora es nacional, que ha acumulado la experiencia de dos décadas y media de organizar elecciones.

El día siete de junio de 2015 se instalaron 148,409 casillas, que representan el 99.84 de las aprobadas. Lo anterior significa que no se pudieron instalar 182 casillas en diez distritos de cinco entidades federativas, debido principalmente a las movilizaciones de los opositores a la reforma educativa y al movimiento que exigía la presentación de los normalistas de Ayotzinapa. Además, en 410 casillas instaladas la votación fue suspendida, debido a las movilizaciones ya mencionadas. El informe de la secretaría general del INE detalló que en 145 casos se debió a la violencia y en 245 al robo o destrucción de paquetes electorales. Oaxaca representó el mayor problema, debido a que 137 de las casillas no instaladas y 363 en las que la votación fue suspendida correspondían a ese estado. Le seguían los estados de Chiapas, Guerrero, Baja California Sur, Tabasco, Hidalgo Michoacán, Veracruz y

Chihuahua. Durante la jornada electoral los partidos políticos lograron un alto grado de presencia en las casillas, con el 99.39 en conjunto. El partido que más presencia tuvo en las casillas fue el PRI con 94.3%; en segundo lugar se ubicó el PAN con 79.8%; en tercero, el PRD con 64.4%; en cuarto, Nueva Alianza con 54.2%; en quinto, el PVEM con 52.3%; en sexto, MORENA con 35.2%, en séptimo, el PT con 32%; en octavo, MC con 27.3%; en noveno, ES con 11.1%, y, finalmente, en décimo, el PH con 5.6% (INE, CNCS, comunicado del 7 de junio de 2105).

La jornada electoral del primero de julio de 2018 culminó un proceso que se puede considerar el más grande que ha vivido nuestro país. En el nivel federal estuvieron en juego la presidencia de la república, la renovación de los 128 senadores y de los 500 diputados de la cámara baja. De esos 128 senadores, 64 son electos por mayoría relativa (dos por entidad), 32 por primera minoría (los gana la segunda fuerza en cada entidad) y los últimos 32 por representación proporcional (en una sola circunscripción nacional). De los 500 diputados, 300 son electos por mayoría relativa, uno en cada distrito uninominal, y 200 por representación proporcional, cuarenta por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales. En el nivel federal, en suma, estuvieron en disputa 629 cargos.

En el nivel local, o como ahora está de moda decir, el nivel subnacional, treinta entidades vivieron también su jornada electoral. Solamente dos entidades no tuvieron elección local. Ocho estados eligieron a sus gobernadores (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y en la Ciudad de México al Jefe de gobierno. En 27 entidades eligieron a los integrantes de sus legislaturas locales, y, finalmente, en 24 eligieron a los integrantes de los gobiernos municipales (en la Ciudad de México, las Alcaldías). En total, en el nivel local estuvieron en disputa 2,777 cargos, en comparación con los 1,498 que estuvieron en juego seis años atrás.

Para el primero de julio de 2018 el INE instaló 156 mil 792 casillas en todo el país, de las 156 mil 807 aprobadas por los Consejos Distritales, con presencia de

representantes partidistas y de candidatos independientes. Esto significa que se instaló el 99.9% de las casillas, o sea que solamente 15 no se instalaron.

Se trató de un gigantesco esfuerzo del INE y los OPLEs involucrados, que implicó la contratación de varios miles de capacitadores y supervisores temporales, lo que se tradujo en una jornada electoral impecable. La misma noche se conocieron los resultados de los conteos rápidos y de las encuestas de los medios. A las ocho de la noche ya se conocía y se aceptaba el resultado de la elección presidencial, al mismo tiempo que el PREP avanzaba y mostraba a las 8 de la noche del día siguiente el virtual resultado final. Además el INE recontó en sus 300 órganos distritales alrededor del 74% de los paquetes electorales, debido a pequeños errores o inconsistencias que no ponían en riesgo la elección. Todo ello permitió que en unos cuantos días conociéramos los resultados de los cómputos distritales de las tres elecciones federales: presidencia, diputaciones y senadurías (Córdova, 2018, p. 30).

En el nivel local el INE se hizo cargo de los conteos rápidos de elecciones de gobernadores que tuvieron lugar en ocho estados y la Ciudad de México. Solamente hubo conflicto poselectoral en Puebla, por la pequeña distancia entre primer y segundo lugar, pero finalmente se resolvió en la etapa jurisdiccional. El balance global de la organización de las elecciones de 2018, la federal y las locales, en suma, es positivo. El modelo electoral diseñado por la reforma de 2013-2014 pasó su prueba de fuego. Y, sin embargo, unos meses después la coalición ganadora propone una nueva reforma electoral, guiada por la idea de la austeridad a toda costa.

La elección de 2018 condujo a la coalición encabezada por el partido Morena a la condición de mayoría absoluta en la cámara de diputados, cercana a la mayoría calificada, y a una mayoría menos acentuada en el Senado. Se ha disminuido drásticamente la representación de los que antes fueron los tres partidos importantes, por lo que resulta obvio que el modelo de cuotas utilizado hasta 2017 ha quedado rebasado.

La reforma electoral que viene

Austeridad es la palabra mágica del actual gobierno. En torno a ella se desarrollan todas sus políticas públicas y sus iniciativas de reforma legal y constitucional. Recortes draconianos al gasto público en salud y educación, por ejemplo, se justifican en aras de la “austeridad republicana”, que está a un paso de la “pobreza franciscana”, como nos lo recuerda a cada momento el presidente López Obrador.

En lugar de perseguir a los corruptos del pasado reciente y recuperar de lo robado lo que se pueda, el presidente ha decidido poner un punto final, que en los hechos se ha traducido en un verdadero pacto de impunidad. AMLO dice que la lucha contra la corrupción inicia con los miembros de su gobierno, pero al no castigar a los corruptos del pasado reciente (a los que fustiga discursivamente a cada momento pero no toca ni con el pétalo de una demanda) en los hechos mantiene la impunidad tradicional en este aspecto.

En los hechos, la lucha contra la corrupción, tema central de la campaña electoral, se ha traducido en recortes a los sueldos y prestaciones de funcionarios públicos, en drásticas reducciones al gasto en casi todas las dependencias públicas y en despidos de personal. Se ha producido una auténtica sangría en el sector público, que ha conducido, por ejemplo, a una crisis sin precedentes de los servicios médicos. El gobierno actual ha puesto en práctica una política que podríamos definir como neoliberalismo populista.

Esta política toma recursos públicos de donde puede por medio de recortes y restricciones típicos del neoliberalismo, pero para destinarlos a las políticas sociales que constituyen la prioridad número uno del presidente, con la finalidad de consolidar clientelas electorales.

La reforma electoral no puede estar al margen de esta obsesión por la austeridad. En su agenda parlamentaria, Morena en la cámara de diputados (*Gaceta parlamentaria*, 8/feb/2019) planteaba desde febrero de este año la necesidad de “reducir los altos costos de la democracia mexicana”, para lo cual era

necesario revisar el funcionamiento del INE, de los OPLEs y de los órganos de la justicia electoral, así como la disminución de las prerrogativas partidarias.

Tradicionalmente las reformas electorales habían tenido como detonador los reclamos de los partidos opositores, que se quejaban de irregularidades, reales o supuestas, en el proceso electoral en el que habían resultado perdedores. Pero ahora el principal impulsor de la posible reforma es el partido que ganó la elección de 2018, con el objetivo declarado de reducir el costo del funcionamiento de las instituciones electorales que han hecho posibles las tres alternancias del pasado reciente, de los años 2000, 2012 y 2018, pero tal vez con el propósito oculto de controlar los organismos electorales.

En los meses que lleva la actual legislatura se han presentado decenas de iniciativas en materia de reforma electoral. De las que han presentado diputados y senadores de Morena, destaca la referencia permanente a la austeridad. Una de las iniciativas más completas es la que presentó el diputado morenista Sergio Carlos Gutiérrez Luna, el 7 de marzo del presente año, en la cual se propone que el “principio de austeridad” sea elevado a rango constitucional, lo que se traduciría en que a la definición de República del artículo 40 se le debe añadir el adjetivo austeridad, así como que a los principios rectores de la actividad electoral, previstos en el artículo 41, se debe añadir el de austeridad (***Gaceta parlamentaria***, 7/marzo/2019).

En esta iniciativa la aplicación del principio de austeridad conduce a la desaparición de los OPLEs y la asunción por el INE de las elecciones locales, por medio de consejos locales nombrados por la cámara de diputados. También propone la disminución a la mitad del financiamiento público a los partidos, por medio de la disminución del porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que se multiplica por el número de ciudadanos en el padrón electoral, de 65 a 33%.

La desaparición de los OPLEs no se encuentra en otras iniciativas de legisladores de Morena. El Diputado César Agustín Hernández Pérez presentó el 5 de marzo una iniciativa de reforma que propone algunos cambios en el número de consejeros del INE y de los OPLEs, así como una reducción de sus periodos de

encargo, lo que implica que propone conservar a los OPLEs (**Gaceta parlamentaria**, 5/marzo/2019).

La propuesta de reducir el financiamiento público a los partidos se encuentra en muchas otras iniciativas de legisladores morenistas (el senador Monreal, 27 de septiembre de 2018; los diputados Clouthier y Delgado, 5 de marzo, entre otras), con la variante de que reducen el porcentaje de la UMA al 32.5%. El objetivo es disminuir el financiamiento a los partidos políticos al 50%.

Los legisladores del PES, partido aliado de Morena, han presentado dos iniciativas contradictorias. El 4 de septiembre sus diputados propusieron desaparecer por completo el financiamiento a los partidos, pero semanas después, el 31 de octubre, sus senadores propusieron disminuirlo a la mitad, por medio de la disminución de la UMA al 32.5%.

Una propuesta interesante es la de los diputados del PVEM, del 20 de noviembre de 2018, que plantea que la fórmula para el cálculo del financiamiento público tome como base de la fórmula la votación total emitida en la elección previa, en lugar del padrón electoral. Dado que su propuesta mantiene el 65% de la UMA, el resultado final para 2019 sería de una reducción de 40% al financiamiento. Aquí la disminución del financiamiento depende del grado de participación ciudadana en los comicios, como lo hacía la famosa iniciativa Kumamoto de “sin voto no hay dinero”. Otro aspecto interesante de la iniciativa del PVEM es que propone modificar la distribución del financiamiento a 60% igualitario y 40% proporcional, en lugar del modelo actual de 30/70.

Recientemente el diputado Pablo Gómez, vicecoordinador de Morena en la cámara baja, ha planteado que en sentido estricto aún no hay una propuesta formal de su partido, que las que se han presentado hasta ahora han sido iniciativas individuales de algunos legisladores, y que la reforma electoral final será resultado de una mesa de negociaciones (*El Financiero*, 17 de junio de 2019).

En un artículo en el portal electrónico de la revista **Proceso** (14/junio/2019), el mismo diputado Gómez ha llevado al extremo el planteamiento de la austeridad

electoral. Propone desaparecer el Consejo General del INE y convertir a la Junta General Ejecutiva en su instancia superior de dirección, de tal forma que desaparecería el carácter político y la composición por cuotas partidarias del máximo órgano de dirección del instituto. Asimismo, Gómez propone la desaparición de las 300 juntas distritales del INE, de los OPLEs y de los tribunales electorales locales. Por último, propone que la elaboración del registro ciudadano ya no sea atribución del INE, sino de un organismo profesional independiente, por lo que ya no habría justificación para un aparato electoral tan grande y costoso. En suma, una reingeniería completa del entramado institucional electoral.

El diputado Gómez corona su planteamiento con una acusación muy fuerte a los consejeros del INE: dice que “son de aquellos poderosos que no tuvieron que pasar por el tamiz del voto popular, pero tienen fuertes agarraderas en los partidos que los ungieron en el cargo. Eso sigue siendo preocupante por ser ancla del conservadurismo”.

Algo parecido ya había dicho el presidente López Obrador, cuando el INE aprobó la multa al fideicomiso vinculado a Morena, ante lo cual el presidente dijo que era una “venganza” de los consejeros del INE por su triunfo, lo que confirmaba que formaban parte de sus adversarios, los conservadores. En más de una ocasión el presidente ha calificado al INE como una institución muy costosa que no garantiza resultados imparciales. Sin embargo, la elección de 2018 y recientemente la extraordinaria de gobernador de Puebla (que Morena solicitó que fuera organizada por el INE) han confirmado que este instituto garantiza elecciones con el más alto estándar de imparcialidad y calidad.

Lamentablemente la obsesión por la austeridad y el ahorro pueden poner en riesgo la calidad de las elecciones. Por supuesto, hay varios temas que merecen ser analizados en detalle (como la relación INE-OPLEs), pero la pretensión de desaparecer el Consejo General del INE, los OPLEs y las 300 juntas distritales del INE, plantea serias interrogantes sobre cómo entonces se podría garantizar que el INE se hiciera cargo de todas las elecciones, las federales y las locales.

Es necesario realizar un análisis serio y detallado del diseño que la reforma de 2014 estableció para la relación INE-OPLEs, así como del desempeño de estos organismos durante el periodo 2015-2019. Se debe pensar en cómo mejorar el diseño y el desempeño de ambos órdenes de organización electoral, pero pensar en desaparecer de la noche a la mañana todo lo que propone desaparecer el diputado Gómez resulta muy aventurado y colocaría en un riesgo muy grande las elecciones.

De mantenerse la dualidad INE – OPLEs, se debe reducir la excesiva centralización de atribuciones en el INE y se debe fortalecer a los OPLEs, por ejemplo, en materia de capacitación de funcionarios de casilla y fiscalización, hoy totalmente concentradas por el INE. Lo mismo se puede hacer en otras áreas hoy concentradas en el INE y que han menoscabado las atribuciones de los OPLEs.

Si, por el contrario, se piensa en desaparecer a los OPLEs, se debería fortalecer a las juntas locales y distritales de la estructura del INE, seguramente con la absorción de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional que hoy trabajan en los OPLEs.

Por lo que hace al nombramiento de los integrantes del máximo órgano de dirección del INE, ya se ha propuesto desde hace tiempo eliminar completamente el método de cuotas para el nombramiento del órgano superior de dirección del INE (por ejemplo, Crespo, 2015). La propuesta de Pablo Gómez plantea una solución muy drástica, desaparecer totalmente al Consejo General para que la Junta General, un órgano totalmente técnico, quede a la cabeza. Los miembros de esta Junta serían reclutados de una manera totalmente aptidista, en función de criterios puramente técnicos.

De mantenerse el Consejo General, para eliminar el método de cuotas se pueden recoger algunos elementos del actual método, como la convocatoria abierta y la realización de diversas evaluaciones a los aspirantes, de tal manera que el elemento meritocrático (conocimientos, experiencia) esté por encima de cualquier consideración partidaria. Posteriormente, el nombramiento podría implicar a universidades y centros de investigación de prestigio, de tal forma que se eliminaría

la intervención del legislativo. Por ejemplo, después de la comprobación de que se satisfacen los requisitos y de la realización de las evaluaciones correspondientes, el nombramiento final podría ser resultado de un sorteo entre los mejor evaluados.

Por lo que hace al financiamiento a los partidos, no resulta tan descabellado reducirlo, como lo plantean varias de las iniciativas. Depende de la fórmula adoptada si la reducción será del 50%, mayor o menor. No solamente porque eso conduciría a un fuerte ahorro, sino sobre todo porque el generoso modelo actual de financiamiento público ha convertido a los partidos políticos en entidades totalmente dependientes del erario. La disminución de ese financiamiento incentivaría a los partidos para buscar formas de apoyo económico entre sus simpatizantes y afiliados, con las limitaciones de la ley, en lugar de esperar que todos los recursos les lleguen por la vía de las prerrogativas legales.

La experiencia de la elección de 2018, además, mostró que el papel determinante que tradicionalmente se había atribuido al dinero en las elecciones no es tan cierto. El partido ganador, Morena, tenía el cuarto lugar en magnitud de financiamiento público, de acuerdo al cuarto lugar que obtuvo en la elección federal intermedia de 2015. Morena tuvo 207.5 millones de pesos para gastos de campaña, apenas poco menos del diez por ciento de lo entregado a los partidos para ese concepto, muy por debajo de los casi 550 millones del PRI, o los 400 millones del PAN y los casi 250 millones del PRD. El dinero no tiene la determinancia en materia electoral que durante muchos años imaginamos.

En conclusión, una reforma electoral sería no debe partir exclusivamente de la austeridad, de la necesidad de ahorrar dinero, sino también de la necesidad de mantener o aumentar la calidad de nuestra democracia electoral. No perdamos el mayor bien que ya tenemos (elecciones competitivas e impecables) por una austeridad engañosa. No hay que olvidar que lo barato cuesta caro.

FUENTES CITADAS

- Ackerman, John (2007), **Organismos autónomos y democracia. El caso de México**. México, Siglo XXI.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2003), “El Instituto Federal Electoral. La ruta de las reformas recientes y la agenda actual”, en Víctor Alarcón Olguín y Pablo Xavier Becerra Chávez (Coordinadores), **Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México**. México, Universidad Autónoma Metropolitana y Senado de la República, LVIII Legislatura, pp. 41-82.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2015), “El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales”, en Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (Coordinadores), **El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015**. México, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, pp. 203-232.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2013), “El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía”, en Alberto Escamilla Cadena y Pablo Xavier Becerra Chávez (Coordinadores), **El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia**. México, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-108.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2014), **El sistema electoral y la transición a la democracia en México**. Toluca, Instituto Electoral del Estado de México. Serie Breviarios de la Cultura Política Democrática, Núm. 21.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2016), “El Instituto Nacional Electoral en el Proceso electoral de 2015. La reforma de 2014 puesta a prueba”, en Angélica Cazarín Martínez *et al*, **México 2015: de la reforma a las elecciones**. México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, pp. 14-69.
- Córdova, Lorenzo (2018), “Claves de la elección”, Revista **Voz y Voto**, núm 308, octubre de 2018, pp. 27-33.
- Crespo, José Antonio (2015), “Por un INE imparcial”, **El Universal**, México, 24 de agosto de 2015.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2008), “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”. **Electoral studies** 27. Consultado en www.elsevier.com/locate/electstud.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2009), “IFE: la casa de la partidocracia”, **Nexos**, núm. 376, abril de 2009, pp. 124-127.
- Gómez, Pablo (2019), “El INE es ya viejo y tiene artritis”, Revista **Proceso**, 14 de junio de 2019. <https://www.proceso.com.mx/588256/el-ine-es-ya-viejo-y-tiene-artritis>.
- Instituto Nacional Electoral, diversos acuerdos consultados en la página <https://www.ine.mx>.

- Loza, Nicolás e Irma Méndez de Hoyos (2016). “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm 10, julio-diciembre, México, UNAM, pp. 143-174.
- Mirón Lince, Rosa María (2011), *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuadernos de Divulgación de la justicia electoral, Núm 9.
- Ugalde, Luis Carlos (2008), *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006*. México, Grijalbo.

INICIATIVAS DE REFORMA

- Gómez Álvarez, Pablo (2018), Iniciativa presentada el 27 de septiembre de 2018: “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de fusionar las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, del Instituto Nacional Electoral, a fin de generar menor gasto y simplificar y hacer más eficiente su estructura.”
- Grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados (2019), “Agenda parlamentaria”, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 8 febrero 2019.
- Gutiérrez Luna, Sergio Carlos (2019), Iniciativa presentada el 7 de marzo de 2019: “Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de austeridad republicana y austeridad electoral”.
- Hernández Pérez, César Agustín (2019), Iniciativa presentada el 5 de marzo de 2019: “Que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.