

# GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA ELECTORAL. RETOS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES RUMBO A LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 2018 EN MÉXICO

Gonzalo FARRERA BRAVO\*

SUMARIO: I. Introducción y justificación. II. Contexto. III. Facultades del INE y la Política Pública en Materia Electoral. IV. Gobernanza y Gobernabilidad Electoral. V. Dilemas y Retos del INE Frente a una realidad Política Compleja. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El presente documento de trabajo, tiene como finalidad analizar el cambio de paradigma en la materia electoral que implica la adecuación de la estructura administrativa y financiera del entramado institucional mexicano, conceptos como políticas públicas, gobernanza y gobernabilidad deben ser repensados en torno a cómo pueden ayudar a mejorar la calidad democrática de nuestro país.

Atendiendo a las diversas tendencias globales que propugnan el adelgazamiento y procurar generar mayor eficiencia de las estructuras administrativas de los Estados, movimientos dentro de la administración pública como *Reinventig Government* y *New Public Management* se han convertido en tendencias globales que buscan maximizar el gasto público (König/Füchter, 1999). En el caso particular de los organismo electorales en México, representan un importante parte de los gastos públicos de índole federal y estatal, pero a pesar de esto; la función que desempeñan ha sido cuestionada severamente por la opinión pública como una de las más costosas en el mundo y en ese

\* Profesor-Investigador de la Escuela Libre de Derecho.

sentido la reforma político-electoral busca realizar un ajuste para hacer más eficiente el gasto público y generar confianza y credibilidad ante una sociedad que poco cree en su clase política y sus instituciones (Delon, 2000).

*New Public Management* (NPM, más adelante en este trabajo) es un término referido por primera vez por Hood, denota en general las políticas gubernamentales, desde la década de 1980, cuyo objetivo era modernizar y hacer más eficaz el sector público. La hipótesis básica sostiene que la gestión orientada al mercado del sector público dará lugar a una mayor rentabilidad para los gobiernos, sin tener efectos secundarios negativos en otros objetivos y consideraciones. La "Nueva Gestión Pública en Acción" implica la introducción en los servicios públicos de las "Three Ms": Mercados, Gerentes (*Management*) y Medición.

Algunos autores contemporáneos definen la NGP (Nueva Gestión Pública) como una combinación de grandes burocracias más pequeñas y fragmentadas, la competencia entre los diferentes organismos públicos, así como entre los organismos públicos y las empresas privadas y de incentivación de las líneas más económicas. Definido de esta manera, la NGP ha sido un importante motor de la política de gestión pública en todo el mundo, desde la década de 1980 hasta al menos la década del 2000.

En el año 2003, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) describió las características de la Nueva Gestión Pública:

* LA DESCENTRALIZACIÓN
* LA GESTIÓN POR OBJETIVOS
* LA SUBCONTRATACIÓN

### *La competencia dentro de la orientación del gobierno y de los consumidores*

La NPG, en comparación con otras teorías de gestión pública, está orientada hacia los resultados y la eficiencia, a través de una mejor gestión del presupuesto público. Se considerará alcanzada mediante la aplicación de la competencia, como se le conoce en el sector privado, a las organizaciones en el sector público, haciendo hincapié en los principios económicos y de liderazgo. La Nueva Gestión Pública aborda los beneficiarios de los servicios públicos tanto como los clientes y los ciudadanos a la inversa como accionistas.

En 2007, la Comisión Europea elaboró un *Libro Blanco* sobre cuestiones de gobernanza, cuyo objetivo era proponer un nuevo tipo de "relación entre el Estado y los ciudadanos", la reforma del gobierno, mejorar la gestión pública y hacer la toma de decisiones "más flexible".

En general, la administración electoral ha sido abordada por la literatura desde tres distintos enfoques: la subjetiva, la procesal y la sistémica. Desde la visión subjetiva, la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral. El enfoque procesal entiende a la administración electoral como gestión de elecciones, corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir como un proceso electoral (*electoral management*). Finalmente la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con componentes del sistema político, en este sentido se habla de gobernanza electoral.

Para Hugo Picado León (2009), la distinción entre estos enfoques es de vital importancia, ya que aunque enfatizan componentes de un mismo concepto son distintas entre sí, y su estudio requiere diversas metodologías.

En su sentido subjetivo la administración electoral alude al diseño normativo de los organismos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones; puede abarcar una o varias entidades, según la configuración institucional de cada país. A su vez los agentes encargados de la administración electoral tiene divisiones y subdivisiones y su propia organización en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos.

En su acepción procesal, la administración electoral puede estudiarse como gestión administrativa de las elecciones. La gestión electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos. Por administración electoral entendemos la actividad gerencial del proceso electoral. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a las elecciones, la inscripción de las candidaturas, las elaboraciones del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio, y la declaración formal de candidatos electos.

El término gobernanza viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a esté buena parte de su legitimidad en lo que a veces se

define como una “nueva forma de gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). También se utiliza el término gobierno relacional.

Sobre todo se emplea en términos económicos (lo que también se conoce como una de las acepciones del término quinto poder), pero también sociales o de funcionamiento institucional, esencialmente la interacción entre sus distintos niveles, sobre todo cuando se producen grandes cesiones competenciales hacia arriba (por ejemplo la integración en la Unión Europea) y hacia abajo (la descentralización territorial, lo que se ha podido designar con el término sexto poder). También, y muy especialmente, la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil (empresas, patronales, sindicatos y otras), que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red, en lo que se ha denominado “redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global.”<sup>1</sup>

La *gobernanza electoral* involucra una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en caso concreto. El concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La gobernanza alude a la capacidad de auto coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elec-

<sup>1</sup> Parece provenir remotamente del griego κυβερνάω kybernan (dirigir, conducir una nave o un carro) utilizado por Platón, metafóricamente, para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos, de donde también deriva gobierno (a través del latín gubernatio). A finales de la Edad Media se registra su uso en las lenguas modernas, más bien a partir del latín que del griego, con el francés gouvernance desde el siglo XIV, designando el arte o manera de gobernar; del que pasa al inglés governance, con usos registrados desde 1380.

En portugués, governança, y en español, gobernanza, parecen también derivar del francés. Aparece definido por primera vez en la edición del DRAE de 1803 como antiguamente lo mismo que gobierno”. Su utilización a partir de los años 1990 por medios académicos anglosajones se aplicaba en un principio, como restricción del uso, al arte o modo de gobierno de instituciones internacionales; pero con el propósito de, a partir de una palabra poco utilizada y por tanto bastante libre de connotaciones, promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos sus niveles (nacional, local, regional e internacional).

En el DRAE se diferencia un uso antiguo de gobernanza (2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse) y el más reciente (1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.)<sup>7</sup>

La palabra gobernanza, que es utilizada a veces como sinónimo en castellano, muy probablemente como consecuencia de intentar traducir directamente del inglés, no aparece en el DRAE.

ciones, entraña cierta aspiración normativa a la elección de calidad, al buen gobierno de la gestión electoral.

El término gobernabilidad, que en su primera acepción del DRAE significa: “Cualidad de gobernable”, y que suele emplearse sobre todo en relación con su contrario (ingobernabilidad), es, en su segunda acepción, sinónimo de gobernanza. Uno de los más relevantes requisitos de la gobernanza electoral es la efectiva independencia de los organismos electorales (Picado León, 2009); uno de los problemas más relevantes de los gobiernos en vías de transición o que su democracia se ha calificado como defectuosa, implica una serie de procesos que implican la generación de actividades que tengan una amplia credibilidad frente a la sociedad civil.

Ya que como en algunos casos; como la política comparada nos muestra, algunos países africanos que no pueden enfrentar los costos monetarios que implica la instauración de una administración electoral eficiente.<sup>2</sup>

México no ha sido el único país que se ha planteado reformar su sistema de administración electoral por ejemplo, la elección presidencial del año 2000 entre los candidatos George Bush y Al Gore, generó una importante polémica debido a que en el Estado de la Florida se llevaron a cabo irregularidades que favorecerían al candidato del Partido Republicano, en este sentido la profesora Heather Gerken, planteo en su libro *The Democracy Index: Why Our Election systems Failing and How to Fix it*, la necesidad de establecer un índice para evaluar la democracia en cada una de las administraciones electorales de los Estados Unidos, consecuencia de la polémica elección presidencial del año 2000.

Por otra parte; el Estado mexicano ha entrado en un importante periodo de “reformas estructurales” que tratan de ponerlo al día con respecto a importantes adecuaciones que corresponden a la Globalización y las pautas internacionales, siendo la reforma de la administración pública un tema prioritario y urgente, un importante paso en esta materia ha sido la reforma educativa y en segundo momento la reforma política-electoral.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Un caso relevante es el de Nigeria, ya que a pesar de contar con las disposiciones constitucionales que permiten tener una administración electoral *ad hoc*, realmente no tienen en algunas ocasiones fondos económicos para su materialización.

<sup>3</sup> En este sentido, el IFE implicó un gasto de 15 mil 953 millones de pesos, representando 2 veces el gasto. Por ejemplo, de una de las secretarías con la burocracia más amplia la SEP o dos veces el gasto de SEDESOL, la cual tiene como función desarrollar y poner en marcha a los programas sociales.

Para SERRA-MAYER, una de las características de la burocracia mexicana y del modelo de estado paternalista, es tener inmensas burocracias para convertir a las instituciones en botín político.

Cfr. MAYER-SERRA, Carlos, “Sobornar magistrados”, *Excélsior*, viernes, 23 de mayo de 2014.

## II. EL CONTEXTO

Para entender a la democracia en sus diversas aristas, es importante destacar el rol que juega la autoridad electoral en los procesos democráticos, en caso particular de nuestro país, la antigua autoridad electoral (IFE), ayudó a consolidar en los tres niveles de gobierno la transición del poder y a dinamizar al sistema de partidos mexicano.

El día 1 de julio de año 2012, se celebraron varias elecciones de índole federal, estatal y municipal, en donde las fuerzas políticas postularon a sus candidatos, a continuación presentamos la numeralia de la elección:

NUMERALIA DE LA ELECCIÓN 2012
❖ Presidencia de la Republica renovable cada 6 años
❖ 128 Senadores. Miembros de la Cámara alta del Congreso de la Unión, 3 por cada estado de la federación y por el Distrito Federal, electos de manera directa y 32 por una lista nacional, todos ellos por un periodo de seis años que comenzará el 1 de septiembre de 2012.
❖ 500 Diputados Federales. Miembros de la Cámara baja del Congreso de la Unión, 300 elegidos por mayoría en cada distrito uninominal y 200 elegidos por un sistema de 5 listas nacionales, una por cada una de las 5 circunscripciones en las que se divide el país; todos para un periodo de tres años que comenzará el 1 de septiembre de 2012
❖ 6 Gobernadores y un jefe de gobierno
❖ 579 Diputados locales
❖ 875 Ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales

Por otra parte la elección presidencial generó la mayor expectativa de la competencia electoral, a pesar que la lógica estatal y municipal tiene su importancia, la cultura política mexicana y la consecuencia que en nuestro sistema presidencial el ganador se lleve todo provocó una carrera encarnizada, con muchas descalificaciones, escándalos de corrupción y una ola de ejércitos electorales que apoyarían a los candidatos presidenciales e incluso las plataformas a nivel federal y local se explicarían atendiendo a las propuestas de los candidatos presidenciales; a continuación presentamos un cuadro para ver los índices de votación que cada candidato construyó:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Para Gillingham, la transición política de México fue desarrollándose desde el ámbito municipal, ya que en un periodo alrededor de diez años en los años noventa, los partidos de oposición fueron acrecentando los lugares en donde fueron derrotando al PRI, y la población experimentó la alternancia local, en este sentido no todo el país pudo experimentar dicho fenómeno, algunos estados como Vera-

## ESCENARIO ELECTORAL 2012

PARTIDO/COALICIÓN	CANDIDATO	NÚMERO DE VOTOS PORCENTAJE
(PRI, PVEM) Compromiso por México	Enrique Peña Nieto	19,226,784 38.21%
PRD, PT, Movimiento Ciudadano Movimiento Progresista)	Andrés Manuel López Obrador	15,896,999 31.59%
Partido Acción Nacional	Josefina Vázquez Mota	12,786,647 25.41%
Nueva Alianza	Gabriel Quadri de la Torre	1,150, 662 2,29 %

Elaboración propia en base a información IFE proceso electoral 2012.  
[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadísticas\\_y\\_Resultados\\_Electorales/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadísticas_y_Resultados_Electorales/)

## CÁMARA DE DIPUTADOS 2012-2018

Partido	Diputados Mayoría relativa	Diputados Rep. Proporcional	Total +/-
PAN Partido Acción Nacional	52	62	114 -28
PRI Partido Revolucionario Institucional	163	49	212 -30
PRD Partido de la Revolución Democrática	60	44	104 +41
PT Partido del Trabajo	5	10	15 +1
PVEM Partido Verde Ecologista de México	14	15	29 +7
MC Movimiento Ciudadano PANAL Nueva Alianza	6	10	16 +10
	300	200	500

Elaboración propia en base a información de la Cámara de Diputados.<sup>5</sup>  
[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LXII.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html)

cruz y el Estado de México marcaron un reticente espíritu al cambio, combinado con alguno patrones de la cultura política parroquial característica de México.

Cfr. GILLINGHAM, Paul, "Mexican Elections, 1910-1994: Voters, Violence and Veto power", en Roderic Ai Camp (editor) *Oxford Handbook of Mexican Politics*, Reino Unido, OUP, 2012.

<sup>5</sup> En caso particular de los contendientes, en el caso de Josefina Vázquez Mota, Gabriel Quadri de la Torre y Andrés Manuel López Obrador, han pasado a esporádicas apariciones en medios de comunicación, y en algunos casos en mítines de sus respectivas fuerzas políticas.

Por su parte el Senado de la República tuvo una nueva configuración de fuerzas políticas, en donde se destaca que el PRI obtiene una nueva mayoría, esto es de destacarse ya que en los últimos años esta Cámara ha venido desarrollando un papel más independiente y participando de manera más abierta en la toma de decisiones fundamentales:

### SENADO 2012-2018

Partido	Senadores Mayoría relativa	Senadores Rep. Proporcional	Total +/-
PAN Partido Acción Nacional	29	9	38 -14
PRI Partido Revolucionario Institucional	41	11	52 +19
PRD Partido de la Revolución Democrática	16	6	22 -4
PVEM Partido Verde Ecologista de México	7	2	9 +3
PT Partido del Trabajo	3	2	5 =
MC Movimiento Ciudadano	0	1	1 -4
PANAL Nueva Alianza	0	1	1 =
Total	96	32	128

Elaboración propia en base a información Senado de la Republica.  
<http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=9&sm=2&str=T>

Las transiciones democráticas han sido caracterizadas por ser consecuencia de diversos factores: 1. La negativa del partido el poder a dejar el gobierno, 2. el boicot, resistencia y cuestionamiento de la autoridad electoral por parte de los partidos de oposición, 3. se presume que la autoridad electoral está a favor del partido en el poder y 4. el país tiene un fuerte rezago en materia de cultura política (Zapf, 1986).

En este sentido, el IFE ayudó a institucionalizar el tránsito de las autoridades políticas de los tres niveles de gobierno, así como a concientizar a la ciu-

dadanía de la importancia del voto en la vida pública y al tratar de modificar gradualmente a la cultura política.

Después de la elección presidencial del año 2012 que tuvo como consecuencia el regreso del Partido Revolucionario Institucional al gobierno federal; los partidos de oposición propusieron al debate público la necesidad de reformar las reglas electorales, buscando mayor equidad, imparcialidad en las autoridades electorales de índole federal y local, así como el poder replantear el paradigma de la institución que hasta entonces organizaba a las elecciones: el Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, la triada electoral mexicana, representa un importante gasto dentro del presupuesto federal y a su vez, sus respectivas réplicas estatales, buscando en los mejores casos, se pudieran llevar a cabo; tanto a nivel municipal como en el federal; transiciones ordenadas y pacíficas del poder.

En algunas entidades federativas se logro una importante evolución ya que de ser gobernadas originariamente por el PRI, han pasado a ser ahora gobernadas por los partidos de oposición, pero eso sí, con una bajísima institucionalización de las fuerzas de oposición.

De alguna manera sólo el PRI tiene representación partidista en todos los estados, dándose una especie de bi-partidismo en donde el PRI es la constante.

Tanto en el año 2000 como en 2006, la credibilidad y la parcialidad de las instituciones electorales ya sea IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó en duda frente a la ciudadanía al no aclarar debidamente los topes de campaña, la propaganda velada y las innumerables irregularidades del proceso electoral federal que prácticamente se atribuyen a nuestra idiosincrasia electoral.

El politólogo alemán Wolfgang Merkel, ha explicado que las instituciones de carácter democrático no funcionan debido a un fenómeno que él ha conceptualizado como *defekte demokratie*: ¿Cómo se llegó a esta Democracia Defectuosa? Una explicación histórica fue el prolongado periodo de disturbios políticos que provocó la desintegración del imperio español, México quedó sin instituciones capaces de absorber y regular los conflictos. Estas instituciones sólo podían ser creadas por medio del triunfo militar de ciertas fuerzas políticas o de un acuerdo de élites armadas, y a éstas les llevó un tiempo construirse (Merkel/Busch, 1999).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase mi análisis de la sentencia que declaró a Enrique Peña Nieto Presidente de la República, en general las causales de nulidad no tiene una explicación clara y concisa el por qué no fueron valoradas plenamente para una posible nulidad de elección y esto generó en la opinión pública una gran desconfianza de la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuando finalmente lo hicieron estas instituciones políticas, tendieron a ser sumamente excluyentes “oligárquicas” (Louth Joaquin, 2011). No obstante en la medida en que las élites fueron capaces de procesar sus conflictos en paz; en el caso más típico la forma de ejercer el poder tuvo una variante un tanto anómala.

Otras de las causas que atribuye Merkel para la *Defekte Demokratieson*:

- a) *El inicio de la Modernización*: Es una de las causas para el surgimiento de las democracias defectuosas, partiendo de la transición del Estado semi-moderno teniendo como referencia a élites que concentraban intereses económicos y políticos (Przeworski/Curvale, 2006).
- b) *El Nivel de la Modernización*: Ésta es otra de las causas en que las democracias defectuosas sientan su base, es decir un crecimiento económico-social bajo de la gran mayoría de los habitantes. Con una distribución asimétrica de lo económico, cultural e intelectual, esto provocó una notable inequidad social en la manera en que se ejerce el poder, complicando el ejercicio de los derechos consagrados en las Constituciones y de los estándares democráticos.
- c) *La Crisis Económica*: Éste es otro de los indicadores fuertes de esta taxonomía, ya que promueve la institucionalización defectuosa, sobre todo en sistemas presidenciales y semi- presidenciales.
- d) *El Capital Social*: Otro factor es la baja inversión en el capital social que realizan las democracias defectuosas, provocando la marginación de las clases sociales además de la concentrar los dineros públicos en pocas manos.
- e) *La Sociedad Civil*: Es otro de los grandes factores para la formación de un sistema de partidos bien institucionalizado, así como de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Sin la institucionalización de la interacción de la ciudadanía, se evita la intervención de la misma como intermediarios con el Estado, promoviendo el ejercicio de los derechos políticos, la protección de los derechos fundamentales y la representación política en el Parlamento. Cuando una sociedad civil está organizada provoca la interacción de las opiniones y de los di-

Cfr. FARRERA BRAVO, Gonzalo, “La Judicialización de la Política, El caso de México en perspectiva comparada”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, N.-30, año VI. julio-diciembre 2012, disponible en línea: <http://www.redalyc.org/>

ferentes puntos de vista consagrados en las diferentes cosmovisiones de la Sociedad, fomentando la diversidad y la libre expresión de los miembros de la ciudadanía.

- f) *Un Régimen Autoritario Predecesor*: Un régimen autoritario que causó un impacto trascendental en la cultura política de la sociedad, institucionalizando las prácticas de corte corporativo y patrimonialista, en donde la idea de *checks and balances* fue sustituido por un liderazgo carismático conjugado con un partido político de corte hegemónico.
- g) *Las Instituciones Políticas*: Una de las herencias del autoritarismo son el clientelismo, patrimonialismo y corrupción, estos se convierten en los ejes de la interacción política de la sociedad civil y las élites que concentran el poder en dicho Sistema Político.

La institucionalización de las prácticas políticas anómalas provoca que la institucionalización de la *praxis* democrática basada en el Estado de Derecho, sean anormales y mal aceptadas por el sistema político en cuestión, eligiendo la manera deformada y en cierto sentido habitual en dicha sociedad como un patrón de conducta que se puede encontrar en todas las capas sociales.

## II. FACULTADES DEL INE Y LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL

Al día siguiente de comenzar su sexenio, el presidente Enrique Peña Nieto participó en la firma del acuerdo llamado “Pacto por México”, entre la presidencia de la República y los tres principales partidos mexicanos: PRI, PAN y PRD. Las negociaciones para alcanzar dicho pacto se llevaron a cabo desde octubre de 2012 encabezadas por el equipo de transición del presidente electo y representantes de los partidos políticos. Hacia finales de noviembre se acordó un texto definitivo para los acuerdos, firmándose en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, signando el Presidente y los presidentes de los partidos: Jesús Zambrano Grijalva, María Cristina Díaz Salazar y Gustavo Madero Muñoz.

El pacto estaba dividido en cinco secciones que enumeran el tipo de acuerdos tomados en cada uno: 1. Acuerdos por una sociedad de derechos y libertades; 2. Acuerdos para el crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Acuerdos para la seguridad y la justicia; 4. Acuerdos para la transparencia,

rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática.<sup>7</sup>

De estos acuerdos la Reforma Política planteó una importante transformación del hasta entonces exitoso Instituto Federal Electoral, que fue uno de los artificios de la denominada transición del año 2000 y que introdujo en la sociedad mexicana algunas pautas simples de participación democrática. En este sentido, una de las importantes transformaciones del IFE al INE es la posibilidad de que este último establezca las políticas públicas en la materia tanto a nivel federal como local, en el sentido de que la política pública en materia electoral implica la intervención de una autoridad investida de poder público en un campo específico de la sociedad. Para el Instituto Nacional Electoral a través de la emisión de política pública buscará mejorar el desarrollo de los principios electorales que se encuentran en la Constitución Federal. Estas nuevas facultades permitirán al INE la posibilidad de corregir fallas que las propias culturas políticas de cada entidad y del modelo personalista de la política mexicana ha dado una distorsión de la función administrativa electoral en donde los gobernadores violan constantemente los principios constitucionales y legales de la materia, dando paso a las denominadas elecciones de estado, además de otorgar a los partidos de oposición verdaderas condiciones de competitividad que permitan que las diversas transiciones políticas puedan ir madurando, ya que a pesar de los avances en la materia, aún existen entidades federativas que continúan siendo gobernadas por el mismo partido político, prueba fehaciente del mediano desarrollo y maduración de los sistemas políticos locales.

Para Irma Méndez<sup>8</sup> y Nicolás Loza<sup>9</sup> (2013), la calidad de las elecciones en el ámbito local tienen los siguientes alcances:

<sup>7</sup> <http://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>

<sup>8</sup> “Sin embargo en los procesos de reforma estatales la tendencia ha sido menos consistente en algunos casos el equilibrio que debía producir el pluripartidismo en la integración de los órganos de administración y justicia electorales es sustituido por un dominio de n partido o acaso dos que terminan ocupando el lugar que antes era del Poder Ejecutivo estatal, mientras que en otros estados, este último ejerce una influencia desproporcionada: los órganos locales tienden a convertirse en arenas de disputa entre poderes Ejecutivo local vis a vis Legislativo, o entre partidos. El pero desenlace que el único, el modelo mexicano de organización de las elecciones en los estados ha sido, entonces, el que representa la distancia entre la independencia formal y el partidismo real; entre el espacio neutro de la profesionalización y el espacio político de la lucha entre el Ejecutivo y Legislativo, y entre partidos. Ello erosiona la imparcialidad de los órganos electorales y la calidad de las elecciones a nivel subnacional”.

<sup>9</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/pacto-por-mexico-todos-los-acuerdos/>  
Cfr. “Staatliche Politik”, Drechsler Hanno, Hilligen Wolfgang, Gesellschaft und Staat: Lexikon für Politik, kindle edition, 2013.

El INE como máxima autoridad en la materia, ejercerá a través de sus nuevas facultades como la atracción de los procesos locales, para poder garantizar la equidad en los comicios de las diversas fuerzas políticas federales o locales que participen en la justa electoral, esta medida tendrá un importante impacto en materia de justicia electoral ya que se busca que en esta primera instancia exista una conformidad en los resultados electorales, evitando la judicialización de la política y que esto implica el despliegue de mayores recursos económicos para el país.

En este sentido, el INE a través de su política pública,<sup>10</sup> debe influir directamente con la construcción de la cultura democrática que modifique paulatinamente la cultura política de los ciudadanos en una primera dimensión y de los funcionarios públicos que desarrollan su labor en los organismos electorales locales en un segundo momento. Se ha entrado en discusión si esta reforma afecta la soberanía estatal, desde esta perspectiva las políticas del INE pueden ayudar a mejorar los entornos sociales y a romper la denominada feudalización de los estados federales.

La ley General de Procesos Electorales en su numeral 30; explica los fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- 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

<sup>10</sup> Para Edward Page, el Estado o sus Órganos facultados producen políticas públicas que tiene las siguientes formas: aquellas que viabilizan contenidos que se traducen en prestaciones que generan efectos, movilizan las actividades y unos procesos de trabajo y se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales. Además sus acciones no solamente se ajustan a lo que dice la legislación, sino que implica una serie de acciones que encaminan a materializar ese propósito haciendo uso de los recursos propios y capital humano que se dispone con el objetivo de alcanzar la meta. Esta facultad se desprende del propio concepto de gobierno, que implica desde su sentido etimológico, “direccionar o marcar un dirección”.

Cfr. “The origins of Policy”, en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Reino Unido, OUP, 2006.

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda 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.

1. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
2. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto y los Organismos Públicos Locales contarán con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional que se regirá por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General. El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales, que contendrán los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de los cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico. El Instituto regulará la organización y funcionamiento de este Servicio, y ejercerá su rectoría. El Instituto ejercerá la rectoría del Sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo.
3. Adicionalmente, el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Una política pública toma la forma de un programa específico llevado a cabo por una autoridad gubernamental u organismo autónomo y actúa de dos maneras (Müller, 2003): Por prácticas materiales reconocibles (controles, construcción, subsidios financieros, prestación de servicios materiales), y por prácticas inmateriales (campañas de comunicación institucional, discursos, difusión de las normas jurídicas a la ciudadanía marcos cognitivo.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Specifically, public policy has a number of key attributes:

Policy is made in response to some sort of issue or problem that requires attention. Policy is what the government chooses to do (actual) or not do (implied) about a particular issue or problem. Policy might take the form of law, or regulation, or the set of all the laws and regulations that govern a particular issue or problem. Policy is made on behalf of the "public. Policy is oriented toward a goal or desired state, such as the solution of a problem. Policy is ultimately made by governments, even if the ideas

En este aspecto la reforma política del año 2014, encomienda al INE en sus diversos numerales importantes actividades en los tres niveles de gobierno, esto implica una ampliación de sus funciones, una fusión y un mejoramiento de las actividades de los ahora denominados Organismos Públicos Locales Electorales:

#### Artículo 98.

1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.
3. La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de delegación, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:
  - a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales;
  - b) Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en los procesos locales,
  - c) Las demás que se establezcan en las leyes de las entidades federativas.

Artículo 99.1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. El patrimonio de los Organismos Públicos Locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad Federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los

---

come from outside government or through the interaction of government and the public. Policymaking is part of an ongoing process that does not always have a clear beginning or end, since decisions about who will benefit from policies and who will bear any burden resulting from the policy are continually reassessed, revisited and revised.

No doubt, there are many problems in our communities that need to be solved. Some problems may readily be dealt with by actions taken in the private sphere (individuals and families) or by our civil society (social, economic, or political associations or organizations).

Public policy problems are those that must be addressed by laws and regulations adopted by government. Your first task in ProCitizen is to firmly establish that the problem you want to work on is, in fact, one which requires government involvement to reach a solution.

Birkland Thomas A. (2011). *An Introduction to the Policy Process*. M.E. Sharpe, Armonk, NY



partidos políticos. La Constitución y la norma electoral federal dotan de las siguientes facultades a los Organismos Públicos Locales Electorales:

Artículo 104.

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

- a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;
- b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;
- c) Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;
- d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;
- e) Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político- electorales;
- f) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;
- g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;
- h) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;
- i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;
- j) Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;
- k) Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;
- l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;
- m) Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;
- n) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;

- ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;
- o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;
- p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;
- q) Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y
- r) Las demás que determine esta Ley, y aquellas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondientes.

El INE, como articulador de política pública, es la autoridad encargada de materializar las encomiendas de la norma constitucional y federal, generando pautas y políticas que ayuden a las actividades ordinarias y extraordinarias de la vida interna del propio instituto; así como la entrega del dinero público para la manutención de los partidos políticos, y de estos últimos marca su actuar y es garante su interacción con la ciudadanía, éstas podrían ser consideradas como prestaciones de índole material y en el segundo caso las inmateriales: como las campañas publicitarias en que el INE promueve la tramitación de la credencial de elector, aquellas que exaltan los valores cívicos y la cultura democrática, los materiales y libros que ponen a disposición de la ciudadanía en el sitio web del instituto, y por último podría hacer un importante aporte a la cultura cívica de las escuelas de educación básica en la formación de los futuros ciudadanos.

En este sentido la política pública en materia electoral tiene como principales destinatarios a los ciudadanos mexicanos ya sea en el territorio nacional como en el extranjero, a los partidos políticos nacionales y locales, a las instituciones electorales en el ámbito local, a las cuales se les aplicarán nuevos lineamientos que permitan garantizar su imparcialidad y apego a los principios constitucionales en materia electoral.

Las herramientas elegidas por la autoridad electoral para actuar no son de carácter neutras, imponen una lógica que puede tener una dimensión política fuerte. Este es el caso cuando se examina la coerción percibida por los destinatarios.

Por ejemplo, en la materia, las conductas más graves y lesivas a los valores democráticos son sancionadas por la *Ley General de Delitos Electorales*, y la dimensión coercitiva menos coercitiva, serían aquellas campañas destinadas

a los niños para que recuerden a sus padre la importancia de tener la credencia para votar.

Las realizaciones que se hacen posibles gracias a la movilización de recursos públicos inducen unos efectos y unos impactos sobre el medio que lo rodea. Se supone que van a gestionar un problema, eliminando las situaciones consideradas como poco deseables.

#### IV. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

Para los autores Steven Levitsky y Lucan Way (2010), los regímenes que combinan elecciones con una serie de violaciones a los procesos democráticos, desde un punto de vista académico y empírico, deben ser considerados como regímenes de corte autoritario o semi-autoritario.

En sentido a esta definición, el sistema mexicano, tuvo importantes rasgos de autoritarismo, que fue diluyéndose a raíz de las diversas reformas electorales en sus dos dimensiones: el ámbito jurídico y el fáctico. El caso mexicano no es el único en que se materializa la democracia electoral mínima y la autocracia electoral.<sup>12</sup>

La gobernanza<sup>13</sup> electoral abarca la interacción de las reglas constitucionales, legales e instituciones, prácticas organizativas que determinan las reglas básicas.

Regímenes autoritarios electorales practican el autoritarismo detrás de las fachadas institucionales de la democracia representativa. Se celebran elecciones multipartidistas regularmente a nivel nacional, sin embargo, violan las normas mínimas de la democracia liberal de manera sistemática y profunda. Desde el fin de la Guerra Fría, se han convertido en cada día más común como aquellos Estados No democráticos.

<sup>12</sup> Cfr. Daniel Cosío Villegas, fue uno de los pocos críticos de Luis Echeverría Álvarez en los tiempos que ejercía la presidencia de la República. Sus ácidos artículos en el periódico *Excelsior* destacaron sobre todo en tiempos de represión, esto molestó a Echeverría y lo hizo saber por distintos medios, por lo que Cosío Villegas consideró dejar de escribir. El secretario de Educación Víctor Bravo Ahuja lo visitó y le dijo que su esposa le había pedido suplicara a don Daniel no dejar de escribir, a fin de cuentas la esposa de Bravo Ahuja resultó ser Echeverría mismo, quien de plano se bajó de su nube y le habló al historiador: Siga escribiendo. Uno de sus libros que resultó en un hito fue *La sucesión presidencial* (1975), en el cual explicaba varios tabúes sobre la presidencia de México que en su tiempo la retuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1976 publicó sus memorias que le tardaron dos años en terminar. Fue enterrado, sencillamente, en el Panteón Jardín. El gobierno quiso enviarlo a la Rotonda de los Hombres Ilustres, pero su viuda se negó.

Cfr. COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La crisis de México*, cuadernos americanos, 1947.

<sup>13</sup> Cfr. PIPA NORRIS, "Measuring Governance", en Bevir Mark (edit), *SAGE Handbook of Governance*, Sage Publisher, Epub, 2013.

Los países que van a Azerbaiyán hasta Zimbabue, desde Rusia a Singapur, desde Bielorrusia a Camerún han sido practicantes de las denominadas autocracias electorales.<sup>14</sup>

Las nuevas facultades consecuencia de la reforma política 2013-2014, dan al INE, un cúmulo de herramientas para ir modificando la estructura de los órganos electorales locales, con la finalidad de ayudar a institucionalizar una independencia formal-legal de los gobernadores, los partidos de oposición tendrán mejores condiciones de competencia, con estas nuevas practicas se pretende revalorizar el rol de estas instituciones locales, no como correa de transmisión de los intereses del gobernante en turno, sino como aquellos organismos que garantizan la credibilidad y certeza de los comicios. La tarea del INE es de carácter relevante, ya que esta intromisión, si se quiere ver desde este punto de vista, sería un excelente insumo elevar la calidad de la democracia en los comicios estatales. En este sentido y como *praxis* institucional se busca replicar los mecanismos de blindaje y de consenso entre los partidos políticos que legitimen la actuación de las autoridades electorales.

Por otra parte la gobernanza electoral del INE, implica ir modificando paulatinamente el comportamiento de los partidos políticos; en la *praxis* cotidiana del fraude electoral, ya que este último se llega a considerar como un ingrediente *sine qua non* de la cultura política del mexicano.<sup>15</sup> El apostar por instituciones electorales sólidas ha desmostado tanto en nuestra propia historia política como en la internacional un paso importante sobre todo cuando se producen grandes sesiones de competencia hacia arriba (organismos internacionales) y hacia abajo (descentralización territorial, así como la interacción

<sup>14</sup> Cfr. SCHEDLER ANDREAS, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, OUP, Reino Unido, 2013.

Por el termino gobernanza viene utilizándose desde los años noventa para designar la eficacia, la calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a este buena parte de su legitimidad en lo que se define como un nuevo estilo de gobernar en la globalización posterior a la caída del muro de Berlín, en el caso particular, el sentido de la gobernanza implica las interacciones del Estado en sus distintos niveles, procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral. II) la organización de campañas, registro de los votantes, y el escrutinio de los votos el día de la jornada electoral, III) la resolución de las disputas y la certificación de resultados.

<sup>15</sup> Como señala Julia Flores, la evolución de la cultura política ha sido muy divergente desde que Almond y Verba aplicaron su encuesta en 1959, el arraigo de la cultura autoritaria del régimen priista aún se conserva palpable en partidos y sociedad en muchas partes del país. La política mexicana se encuentra lejos de crear identidad y provocar sentimientos positivos hacia ella. Sin embargo, si se pretende consolidar un verdadero sistema democrático, además de buscar culpables en la elite gobernante, se debería observar que se ha dejado de hacer desde la trinchera ciudadana.

Cfr. FLORES DÁVILA, Julia, *De la Cultura Cívica, Pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba: Análisis de profundidad de temas específicos de la cultura política mexicana actual*, IJ-UNAM, TEPJF, 2012.

del Estado con otros factores de poder y la sociedad civil, transiciones políticas sean pacíficas y ordenadas.

Los organismos electorales, se convierten en obstáculos para el autoritarismo en los regímenes de corte presidencial como el nuestro, debido a que evitan en la mayoría de los casos, trampas e imposiciones gubernamentales, pero en la dinámica de las elecciones competitivas y con resultados electorales ampliamente cerrados, la gobernanza electoral debe dar los elementos esenciales para creer que si la diferencia fue un voto, ese voto legitima el triunfo del candidato que lo obtuvo.

Otra dimensión de la gobernanza electoral son las elecciones municipales en las cuales los resultados comienzan también a ser cerrados, y en este nivel de gobierno, los denominados partidos emergentes o pequeños pueden acceder al poder, y la autoridad electoral debe dar todas las garantías a estos para acceder al poder, a pesar de la clientela y las prácticas clientelares de los partidos ya consolidados.

La gobernanza electoral del INE, debe generar una especie de círculo virtuoso entre las instituciones estatales, la sociedad civil, el Estado de Derecho y partidos políticos dispuestos a apegarse a las reglas institucionales que implican la democracia liberal.

No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del otrora exitoso "compromiso de posguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. En tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas bruscamente enfrentadas, a su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos, por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social.

En ese contexto comenzó a hablarse de la crisis del Estado de Bienestar, de la necesidad de ajuste y reestructuración económica, y de reforma del Estado.

Si bien los diagnósticos que intentaron resumir esta situación han sido diversos, el esquema interpretativo básico fue en lo esencial coincidente: la

crisis se originaría a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro.

No extrañará encontrar, entonces, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan acercado, con mayor o menor énfasis, a uno de dos polos: "reducir las demandas" y/ o "aumentar la capacidad de gobierno". De acuerdo con esto, podemos agrupar en tres corrientes principales los diagnósticos y remedios más conocidos para enfrentar las crisis de gobernabilidad, a saber:

1. Un primer enfoque que encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en "una sobrecarga del gobierno y del Estado, determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presenta, a su vez, como causa y efecto de una excesiva expansión de las competencias y de las funciones del Estado".

De acuerdo con esta primera posición, la ampliación de las funciones estatales induce expectativas sociales crecientes, las cuales se transforman en mayores demandas que deben ser satisfechas mediante nuevos esquemas de intervención y así sucesivamente. Las consecuencias de esta sobrecarga son básicamente dos: por un lado, comienza a menguar la eficacia del gobierno para alcanzar los objetivos prometidos a su electorado; por otro, se desata un proceso de erosión de la legitimidad, es decir, de la disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno.

Este enfoque es sostenido generalmente por autores cuya orientación ideológica podríamos calificar de "neoliberal" o bien "neoconservadora". Ellos proponen una solución en términos de una estrategia de reducción de las demandas sociales. Algunas de sus más conocidas recomendaciones son las siguientes:

- \* Reducir de modo significativo la actividad del gobierno volviendo al orden "espontáneo" del mercado.
- \* Reducir las expectativas de los grupos sociales.
- \* Aumentar los recursos a disposición del Estado.

- \* Proceder a una reorganización que simplifique las instituciones, ya que su crecimiento desmedido atenta contra la eficacia.<sup>16</sup>

Dentro de este mismo enfoque, aunque con algunas sutiles diferencias en lo que se refiere a su voluntad para aumentar la capacidad operativa de los gobiernos democráticos, encontramos la posición de la famosa Comisión Trilateral. Para los autores trilaterales, el desarrollo democrático tiende a generar “una quiebra de los significados tradicionales del control social, una deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, y una sobrecarga (*overload*) de demandas sobre el gobierno que excede su capacidad para responder”. En las Conclusiones del Reporte, se señalan tres factores que apoyan este diagnóstico:

- > La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo político.
- > La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una ‘sobrecarga’ en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.
- > La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos. Ante este cuadro los autores trilaterales aconsejaron “reforzar” las instituciones democráticas (partidos,

<sup>16</sup> Latino barómetro inicia con esta medición su tercera década. Los datos acumulados a través del tiempo dan cuenta de una región que no da el salto a grados superiores de democracia. La democracia parece consolidarse de manera imperfecta, quedándose anclada en algunos temas.

América Latina enfrenta grandes transformaciones en la forma como se comportan los ciudadanos, al mismo tiempo que permanecen los valores tradicionales. Esto crea tensiones valóricas, de desarrollo y de crecimiento que se manifiestan como crisis.

Hay cambios significativos en la forma y el contenido de los espacios públicos y el modo como las personas los perciben. Es la democracia, su lugar, pero también el de la libertad, el orden, el crédito y la credibilidad que se le otorga a las instituciones y a quienes las encarnan, las que se están consolidando simultáneamente y con desfases. Las demandas ciudadanas son claramente de inclusión de igualdad de trato, acceso y desmantelamiento de las desigualdades. Esos son los bienes políticos que le faltan a las democracias para salir del estancamiento en que se encuentran.

El pasado no parece repetirse, pero tampoco el futuro imitar otras latitudes. América Latina está claramente en un territorio nuevo. Tenemos evidencia de tiempos nuevos que desafían a las instituciones nacionales y multilaterales, así como a los sujetos sociales, los centros académicos y de pensamiento a profundizar y ajustar sus análisis, a afinar las capacidades de interpretación, a reflejar con mayor nitidez las formas en su evidente complejidad.

Sin guerras, América Latina acusa violencia, corrupción y la desigualdad como los fenómenos más potentes que retienen a la democracia.

Cfr. Informe Latino barómetro 2016, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Parlamento, Poder Ejecutivo) pero también “moderar” los alcances de la democracia. Esa moderación debería concretarse en dos sentidos: por un lado, limitar la expansión del principio democrático de toma de decisiones al nivel del régimen político (y no extenderlo a otras áreas del mundo social y económico); por otra parte, si en la actualidad un número creciente de individuos y grupos tienden a participar y a dirigir sus demandas sobre el sistema político, entonces será preciso atenuar el tenor de esas mismas demandas.

- \* Un segundo enfoque, heredero del pensamiento marxista y representado por autores como James O’Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe, se ubica en el extremo opuesto respecto del planteamiento anterior. Esta línea señala que los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades del capitalismo tardío. De acuerdo con estos autores, el Estado tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política. Un Estado que empleara abiertamente la fuerza para garantizar el libre juego del mercado, perdería su legitimidad y el apoyo político necesario para su funcionamiento. Pero un Estado que entorpeciera el proceso de acumulación de capital en aras de la legitimidad se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía para generar excedentes de los cuales derivar los recursos fiscales del sistema político-administrativo.

Si bien las profecías negativas del marxismo han mostrado limitaciones, lo cierto es que en esta vertiente destaca un punto de importancia: las exigencias del mercado y de la llamada sociedad civil sobre el sistema político con frecuencia constituyen demandas opuestas que elevan la tensión y el conflicto social. Por otra parte, el hincapié que hacen estos autores en las problemáticas del combate a la pobreza, el alivio de los rezagos sociales y la extensión del bienestar, deben ser tenidas en cuenta en un análisis global de los problemas de la gobernabilidad democrática.

Frente a estas dos formulaciones de la cuestión de la ingobernabilidad, ubicadas en los extremos del espectro ideológico, nos encontramos con algunas posiciones intermedias. Así, por ejemplo, algunos autores han insistido en aspectos específicos de la “planificación tecnocrática” como factor central en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa.

Esta vertiente sostiene que algunos problemas de gobernabilidad son generados por restricciones internas al sistema político-administrativo, esto es, por limitaciones impuestas por las estructuras mismas de un Estado que no se ha modernizado y que por lo tanto no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja.

La respuesta deberá ser la racionalización y la modernización del Estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas. Paralelamente, algunos autores combinan elementos de planificación tecnocrática con propuestas de "ingeniería constitucional e institucional". Estas reformas deberían consolidar y racionalizar el poder del ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y más estable por medio de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones, unificar dependencias gubernamentales y consolidar las mayorías de gobierno.

Este enfoque "intermedio" también es defendido por autores que analizan el problema de la gobernabilidad a partir de la consideración de un conjunto de fórmulas, acuerdos y pactos que abarcan a distintos actores políticos y socioeconómicos.

La versión más conocida de esta vertiente es la del llamado "neocorporativismo". Según un artículo pionero de Philippe Schmitter (1974), el neo-corporativismo puede ser definido como "un sistema de representación de intereses... un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado".

Esta corriente, que no debe ser confundida con los pactos corporativos de carácter autoritario busca complementar las instituciones propias de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales. El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es el de vincular intereses sociales, establecer mecanismos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.

## V. DILEMAS Y RETOS DEL INE FRENTE A UNA REALIDAD POLÍTICA COMPLEJA

La tendencia a crecer por parte del Estado es un fenómeno que se viene desarrollando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, así como el incremento exponencial de las necesidades del ciudadano frente al Estado, e independientemente de la perspectiva ideológica del gobierno en turno, la tendencia a reducir al Estado incluso por gobierno considerados como de izquierda, nos da una importante pauta del cual es el futuro de la burocracia estatal en nuestros días, esta tendencia ha tenido importantes adeptos debido a que un Estado grande implica el incremento del gasto público y en algunos casos de los impuestos.

Por otro lado, la función electoral es una de las más vitales en un régimen democrático liberal en donde la competencia entre los partidos políticos se fomenta y se busca un clima de imparcialidad y de reglas claras para evitar que la ciudadanía desconfíe o sea incrédula del actuar institucional. La reforma política de 2014, planteó una importante modificación en la estructura burocrática del Instituto así como la gestión de nuevas funciones, que en materia administrativa implican un importante reto, ya que se busca coincidir que las reformas constitucionales de los Estados empaten con la reforma federal antes del inicio del proceso electoral de 2015.

La transformación del IFE al INE, implicó un nuevo gasto que según el propio Instituto ha hecho la petición de 230.6 millones de pesos como ampliación presupuestal para iniciar la implementación de sus nuevas funciones derivadas de la Reforma Electoral, esto nos da una idea de la cantidad de adecuaciones administrativas, que necesita el Instituto y su impacto en el erario público.

Los retos son bastante grandes ya que implica dar una nueva dinámica a los institutos estatales que tienen otra cultura burocrática, en donde la dinámica meritocracia y la evolución escalofonaria en muchos casos no existen o si existe solía dejarse a un lado.

En materia de elecciones en América Latina; ha habido una importante constante que significa que a mayor gasto público no implica realmente se eleve la calidad de la democracia, y por supuesto su credibilidad, el nacimiento del IFE y su propia historia nos pueden ser un importante referente empírico para sostener esta hipótesis.

### La Reforma Política da nuevas atribuciones al INE:

- ▲ Designación de los órganos de Dirección de los Órganos Públicos Locales Electorales.
- ▲ Designación de los órganos jurisdiccionales en materia local.
- ▲ Servicio Profesional Electoral Nacional.
- ▲ La capacitación electoral.
- ▲ La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.
- ▲ El padrón y lista de electores.
- ▲ La ubicación de casillas y la designación de funcionarios de mesas directivas.
- ▲ Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas y sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- ▲ La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes.<sup>17</sup>

## VI. CONCLUSIONES

1. Un régimen electoral democrático es una condición básica para la consolidación de una sociedad democrática, aunque no suficiente, para la existencia de un gobierno democrático, México ha sido uno de los países que en esta tendencia ha llegado tarde en adoptar la dinámica de sistemas de partidos de corte competitivo.
2. La posibilidad de participación política, entendida más allá de la mera acción de votar, implica un cambio paulatino en la cultura política mexicana, el INE como máxima autoridad en la materia, debe promover un conjunto de políticas públicas, encaminadas a ir cambiando los hábitos de los ciudadanos, funcionarios electorales y partidos políticos.
3. El INE debe optar por una política pública que encumbre a los derechos políticos como derechos humanos, con un Estado de Derecho garante de los mismos que reconozca, a su vez, la limitación del ejercicio de su poder.

<sup>17</sup> "El INE busca adelanto de 230.6 mdp para cumplir con la reforma política", <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/09/el-ine-busca-adelanto-de-2306-mdp-para-cumplir-con-la-reforma-politica>.

4. La gobernanza electoral es consecuencia del *status* de órgano constitucional autónomo, esto rompe con la división clásica de poderes, teniendo serias implicaciones en las nuevas facultades del Instituto en los estados y municipios, en este sentido el INE debe irradiar de prácticas democráticas y que encumbre los valores constitucionales de la materia electoral en el cada día, romper con la estructura feudal será uno de los mayores retos del Instituto, debido que en la *praxis* ningún actor político renunciará voluntariamente a sus canonjías y a considerar a los mismos órganos estatales como parte de su propiedad.
5. La consolidación de la gobernanza electoral permitirá gobernar de manera efectiva a los representantes políticos, los cuales no deben estar sometidos a presiones externas por otras fuerzas. En aquella democracia en cuya estructura se respeten estas condiciones que se han bosquejado en este ensayo, al menos internamente, sería el suelo común para una democracia enraizada con unas condiciones favorables que la alejarían de la democracia defectuosa en sus diferentes versiones: la democracia exclusiva, la democracia tutelada, la democracia iliberal o la democracia delegativa.

Debemos abandonar la idea según la cual la mera celebración de elecciones cada periodo electoral es un requisito suficiente para hablar de una democracia en sentido pleno, pues aunque este proceso sea necesario no es, ni mucho menos, suficiente. En línea tenemos varias dimensiones que trabajando juntas puedan dar insumos para materializar el ideal paulatinamente: División real de poderes, el respeto a los derechos humanos y la capacidad de que la ciudadanía participe en la política a través de la sociedad civil y la esfera pública son otras condiciones básicas por las que se debe seguir luchando en el siglo XXI para que el ideal de la democracia se expanda de manera real a nivel a los tres niveles de gobierno.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CAMP AI, Roderic (Edit), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, OUP, 2012.
- DELON Linda / Denhart Robert, "The political Theory of Reinvention" in *Public Administration Review*, Vol 60, N.-2, 2000.
- ARRERA BRAVO, Gonzalo, "La Judicialización de la Política, El caso de México en perspectiva comparada", en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, N.-30, año VI. julio-diciembre 2012.
- GLAEBNER, Gert J, *Politik in Deutschland*, vs verlang, 2006.
- JÄNIKE, Martin, "Der Staat as umweltpolitischer Probleme und Problemlöser" Petschow Ulrich/Schmidt Eberhard (Hrsg.) *Staatliche Politik als Umweltzerstörung*, IÖW Verlang, Berlin, 2012.
- LAUTH, Hans Joachim, "Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie" en Becker/Lauth /Gert Pickel (editores) *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden, 2001.
- LEVITSKY, Steven y Lucan A Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, CUP, Kindle edition, 2010.
- MAYER-SERRA, Carlos, "Sobornar magistrados", en *Excelsior*, viernes, 23 de mayo de 2014.
- MERKEL, Wolfgang, "Defekte Demokratie" en Merkel/Busch Andres (Hrsgs.) *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt Mein, UTB, 1999.
- MULLER, Pierre, *Les polituiques publiques*, Paris, puf, col (Que saisje?), 2003.
- PETERS, Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Bloomsbury Publishing, 2011.
- PRZEWORSKI, Adam y CURVALE, Carolina, "¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?", Fukuyama, Francis, (Comp), en *La Brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes Políticos e institucionales del desarrollo económico*, Buenos Aires, Arg. FCE- Fundación Grupo Mayan, 2006.

- WEINSTEIN, Michelle, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Carnage Council, 2005.
- ZAPF, Wolfgang, "Zur Diskussion um Krise und Innovationschance in westlichen Demokratie" en Kase Max Hrsg. *Politische Wissenschaft und Politische ordnung. Analysen zu Theorie zu Theorie und Empire demokratischer Regierungsweise*, Opladen. Westduetscher Verlang, 2011.