

El INE como herramienta en la democratización de México

The National Electoral Institute (INE) as a Tool in the Democratization Process of Mexico

Obed Ramos Ortega^{*}
Miguel Román Rojas Cureño^{**}

Resumen

En el presente artículo se analizará la importancia que ha tenido el Instituto Federal Electoral (IFE) y su heredero el Instituto Nacional Electoral (INE) en la democratización de nuestro país en décadas recientes, para ello nos apoyamos en las encuestas de Latinobarómetro a lo largo de los años de análisis y en la reconstrucción de los acontecimientos político-electorales en la historia del México moderno.

Palabras clave: ciudadanía, democracia, elecciones, participación, política.

Artículo recibido el 19 de marzo de 2022 y aceptado para su publicación el 5 de mayo de 2022. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 9-37



^{*} Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Maestrando en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato (UG). Sus líneas de investigación son comunicación política, confianza política, democracia y elecciones en México. Correo electrónico: ober2238@gmail.com

^{**} Licenciado en Ciencia Política por la UAM. Maestrando en Sociología Política por la UAM. Sus líneas de investigación son democracia, elecciones y partidos políticos en México. Correo electrónico: miguelrojascore172@gmail.com

Abstract

This article explores the importance that the Federal Electoral Institute (IFE) and its heir, the National Electoral Institute (INE), have had in the democratization process that Mexico has experienced over recent decades. For this, we rely both on surveys conducted by the Latinobarometro Corporation throughout the period taken into account and on the reconstruction of political and electoral events in modern Mexican history.

Keywords: citizenship, democracy, elections, participation, politic.

Introducción

En el presente trabajo abordaremos la importancia que ha tenido el IFE y su heredero el INE en el modelo de gestión electoral en nuestro país y en el transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos más competitivos, con el precepto que da origen a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál ha sido la importancia y el papel del IFE y posteriormente el INE en el proceso de democratización que ha vivido México en las recientes décadas?

Por ello, tratando de dar respuesta a la pregunta anterior, la estructura del presente trabajo inicia con un pequeño apartado teórico en el cual se plasma por qué son importantes las instituciones electorales en la democracia y aún más en las democracias modernas y representativas. Posteriormente, entramos en el caso mexicano y, de manera breve, hablamos del pasado inmediato que da como resultado la creación del IFE en 1990. Además, mencionamos el papel jugado por el árbitro electoral en las elecciones presidenciales de los años 2000, 2006, 2012 y 2018, así como las probables fallas de esta institución.

Conceptos clave del proceso de democratización

En principio, es fundamental hablar de algunos conceptos clave para entender el proceso de democratización que ha vivido nuestro país en décadas recientes y cuál ha sido el papel del INE como una herramienta de este proceso, por ello, comenzamos definiendo lo que en este trabajo entenderemos por *democracia*.

El concepto de *democracia* es ampliamente usado en nuestros días. Es relacionado con el ejercicio del poder, con cómo los partidos políticos consiguen el poder, con el gobierno y con las elecciones. La democracia no puede significar cualquier cosa, por ello hacemos una revisión del concepto.

La etimología de *democracia* nos lleva a saber quiénes le dan dirección:

De acuerdo con su significado original, *democracia* quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término *democracia* y sus derivados provienen, en efecto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno —lo que hay que gobernar— sino también el sujeto que gobierna (Woldenberg y Salazar, 2016, p. 17).

Consecuentemente, más allá de su definición etimológica que hace referencia a la forma de gobierno de las *polis* griegas, la democracia como forma de gobierno, aplicada en la mayoría de los países del mundo en la actualidad, es representativa. Por definición, la democracia representativa es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él. “Por democracia moderna se entiende democracia representativa” (Bobbio, 1989, p. 38).

En la democracia representativa, la soberanía sigue descansando en el pueblo, pues es éste el que designa a sus gobernantes-representantes mediante los procesos electorales. Sartori (2007) comenta que “las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de mayoría relativa; b) los procedimientos electorales y c) la transmisión del poder que supone la representación” (p. 54).

En ese sentido, “como forma política, la democracia reduce las múltiples voluntades de millones, decenas o incluso cientos de millones de gentes dispersas a una sola autoridad” (Sartori, 2007, p. 36). La democracia representativa presupone la reducción de las múltiples voluntades de los ciudadanos a las de una sola persona, es decir, el gobernarte que tomará las decisiones en nombre de la colectividad y viendo por el bien común. Es

aquí donde encontramos la importancia de las elecciones, pues mediante ellas los ciudadanos eligen a quien habrá de ser el gobernante.

De acuerdo con Robert Dahl (1999, p. 99) las democracias a gran escala, como las democracias representativas, hoy en día necesitan de instituciones básicas para su funcionamiento; estas instituciones son las siguientes:

- cargos públicos electos,
- elecciones libres, imparciales y frecuentes,
- libertad de expresión,
- fuentes alternativas de información,
- autonomía de las asociaciones,
- ciudadanía inclusiva.

De las instituciones que destaca Dahl encontramos que las elecciones son pieza fundamental para la democracia, así como la característica de que éstas sean imparciales y frecuentes, además de ello, Vallés y Bosch (1997, p. 15) mencionan que para que las elecciones puedan ser competitivas se necesitan autoridades en materia electoral que lleven a cabo las siguientes acciones:

- recuento público de los votos emitidos;
- aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre candidatos;
- existencia de una autoridad para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales.

En consecuencia, la democracia representativa necesita de elecciones periódicas, libres y con posibilidad de todos los candidatos para acceder al ejercicio del poder político. Además, se necesita de una institución encargada de organizar las elecciones, contar los votos, dar certeza de los resultados y de dirimir los conflictos poselectorales. En algunos casos estas funciones se agrupan en un solo órgano electoral. En nuestro país, como se verá más adelante, la autoridad electoral es bicéfala entre lo administrativo y lo jurisdiccional.

La democracia no asegura la justicia de los gobiernos. Es incapaz de asegurar en los hechos el resultado justo de las políticas públicas y es mucho menos capaz de declararse responsable del desempeño eficaz de los gobiernos. El procedimiento justo no crea órdenes justos (Quiroga, 2000, p. 364).

De acuerdo con Jean Claude Colliard (2016, p. 34), colocándonos más allá de las partes normativas de la democracia que la identifican como una forma ideal de régimen político, es necesario atender a ciertas condiciones insoslayables que pueden agruparse en tres grandes conjuntos:

- La arquitectura institucional: Es el ordenamiento político que se refiere al conjunto de organismos y procedimientos que tienen por objeto asegurar el sufragio universal a través del cual se busca construir el consenso sobre las políticas que hay que desarrollar.
- La pluralidad: Implica la posibilidad de la libre elección, para lo cual es necesario que la población cuente con el conocimiento necesario de las diferentes opciones y propuestas planteadas.
- El Estado de derecho: Se refiere a la vigencia de los principios de legalidad y de constitucionalidad, en el entendido de que más que una jerarquía de normas debe privilegiarse la mayor cobertura de derechos humanos.

La justificación recae en el sentido analítico de esta investigación, que tiene una perspectiva electoral y de seguimiento al comportamiento institucional de los votantes y la reacción procedimental por parte de las autoridades que de manera esquemática se encuentran en sistemas y subsistemas bien ordenados, realizando propuestas y leyes en distintas materias operacionales.

Las elecciones son el medio de legitimidad de los gobiernos democráticos. Sin elecciones no puede haber democracia. “Los procesos electorales constituyen una fuente de legitimación de las autoridades” (Crespo, 2016, p. 23). Por ello la importancia de un árbitro electoral confiable, pues desconfiar de la institución que organiza las elecciones puede suponer una falta de legitimidad, al menos de origen, de los gobernantes electos.

Por otra parte, sostenemos que nuestro país en décadas recientes ha sufrido un proceso de democratización pasando de un sistema de partido

hegemónico, que controlaba a la autoridad electoral y por tanto las elecciones, a un sistema de partidos más competitivo con instituciones autónomas electoralmente y elecciones más confiables, sin embargo, ¿qué entendemos por democratización?

La democratización es un proceso de transformaciones históricas, “una de ellas es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos” (Dahl, 1989, p. 20). En efecto, nuestro país se caracterizó por ser un sistema de partido hegemónico en el cual el partido naciente de la Revolución mexicana, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), controló el sistema electoral y las instituciones administrativas electorales, por lo cual el resultado de las elecciones generalmente favorecía a este partido.

Un partido hegemónico es aquel que “permite la existencia de otros partidos únicamente como satélites, o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder” (Sartori, 2005, p. 168). Los sistemas con partidos hegemónicos son, pues, contrarios a un sistema competitivo de partidos.

Hasta aquí, se destaca la importancia de las elecciones y de una autoridad encargada de realizar las mismas, así como qué entendemos por partido hegemónico y democratización, ahora veamos concretamente la aplicación de estos conceptos al estudio del caso mexicano.

El INE como herramienta de la democratización

La realidad electoral de México contrasta con los demás países de Latinoamérica, pues mientras que en Centro y Sudamérica encontramos temporales dictaduras y gobiernos militares, México se ha mantenido en un sistema aparentemente democrático:

La historia de constantes golpes militares, dictaduras y guerras civiles a lo largo y ancho de América Latina durante el siglo xx. En Sudamérica hubo periodos de dictadura en Brasil entre 1964 y 1985, en Chile entre 1973 y 1990, en Argentina entre 1976 y 1983, y en Bolivia entre 1964 y 1982, por solamente citar algunos ejemplos. En centro-américa Guatemala sufrió un golpe militar en 1954, El Sal-

vador, Nicaragua y Honduras fueron gobernados por dictadores durante 48, 43 y 19 años, respectivamente. A diferencia de ello, México ha destacado por su sistema autoritario con alternancia pacífica (Ackerman, 2012, p. 4).

Si bien en nuestro país se desarrollaban elecciones periódicamente, esto no garantizaba que estas elecciones fueran democráticas. “La celebración de comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan. Hay diversos regímenes de corte autoritario o totalitario —es decir, no democráticos— que organizan elecciones” (Crespo, 2016, p. 31).

Muchos académicos sostienen que la apertura del sistema político y electoral se dio de manera gradual a partir de constantes reformas electorales, la de 1977 es considerada la base del proceso civilizatorio al incluir la representación proporcional en el Congreso y con ello la llegada de más partidos políticos, además del PRI, al ámbito legislativo. Podríamos continuar hablando de las reformas que dieron paso al sistema electoral y a la formación de instituciones que tenemos hoy, sin embargo, nuestro objetivo no es hacer un recuento institucionalista e histórico de esto, sino plasmar la importancia del IFE-INE en los procesos electorales de los cuales se ha mantenido al frente.

En consecuencia, el primer IFE llegó a su existencia precedido de un modelo de gestión electoral controlado por el gobierno, pues:

desde 1946, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), hasta 1988, con la creación de la Comisión Federal Electoral (CFE), el secretario de Gobernación no sólo presidió el órgano superior de la materia, sino que desde la propia Secretaría se controlaba la estructura de organización de elecciones en todo el país (Molinar, 1991, p. 37).

[Consecuentemente,] uno de los cambios desafortunados de la reforma de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó a ser igualitaria a proporcional de su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante (Córdova, 2008).

Es decir, con la reforma de 1986 el titular del órgano encargado de las elecciones sería el secretario de Gobernación, afín al presidente y al PRI, pero además la participación de los partidos políticos en esta institución sería proporcional a su votación, con lo cual el PRI tendría en total 19 representantes, en contraste con los 12 representantes de partidos de la oposición, cabe destacar que estos representantes de partido tenían voz y voto al interior de las decisiones de este órgano, con lo cual el PRI sería determinante en las decisiones tomadas por la CFE (véase tabla 1).

Las elecciones presidenciales de 1988 en las cuales ganó el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, fueron justamente organizadas bajo este modelo electoral, originando falta de legitimidad, por lo que el nuevo presidente de la república:

tuvo que hacer diversas concesiones a la oposición, entre ellas podemos citar, el reconocimiento de victorias electorales en municipios y en algunos estados, tal fue el caso de Baja California y Guanajuato; acontecimientos que dejaron ver que la alternancia estatal y la transición a la democracia podían ser una realidad (Hernández y Gómez, 2021).

Además, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en 1990 el decreto de reforma constitucional en materia político-electoral por el que se creó el IFE, al cual se le dio la facultad de organizar elecciones federales (Solís, 2018).

Este primer IFE siguió teniendo presencia del gobierno federal, pues quien presidía el Consejo General de dicho instituto seguía siendo el secretario de Gobernación, lo cual, *de facto*, no abonaba a la construcción democrática por lo menos, desde la visión horizontal entre ciudadanos, gobernantes e instituciones y su relación de participación con la esfera institucional y de toma de decisiones.

Entre 1993 y 1994 se llevaría a cabo la primera reforma en materia electoral, en tiempos posteriores a la creación del IFE, denotando así que tras una elección federal se debían modernizar y ajustar ciertas decisiones de conformación y ejecución que abonan a la construcción de una autoridad electoral.

Tabla 1. Integración de la CFE

Nombre del organismo	Comisión Federal Electoral
Presidencia del órgano superior	Secretario de Gobernación (voz y voto)
Composición	<ul style="list-style-type: none"> • 1 comisionado del Poder Ejecutivo • 2 comisionados del Poder Legislativo (voz y voto): <ul style="list-style-type: none"> * 1 de la Cámara de Diputados * 1 de la Cámara de Senadores • Representantes de los partidos políticos con base en criterio de proporcionalidad (voz y voto): <ul style="list-style-type: none"> a) un comisionado si el partido tenía entre 1.5 y 3% de la votación para diputados de mayoría relativa inmediatamente anterior; b) un comisionado adicional si el partido tenía más de 3 y hasta 6%; c) cada partido con votación superior a 6% tenía tantos comisionados como veces contuviera su porcentaje a 3%; d) ningún partido podía tener más de 16 comisionados; y e) los partidos con más de un comisionado podían designar un representante común. <ul style="list-style-type: none"> * 16 del PRI * 5 del Partido Acción Nacional (PAN) * 2 del Partido Mexicano Socialista (PMS) * 1 del Partido Popular Socialista (PPS) * 1 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) * 1 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) * 1 del Partido Demócrata Mexicano (PDM) * 1 del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
Bloque gobierno-PRI	19 (voz y voto)
Oposición	12 (voz y voto)

Fuente: Becerra (2013).

Se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se establecieron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones, que comprende dos momentos: uno administrativo que

tiene lugar en el seno de los consejos del IFE (Consejo General, consejos locales y consejos distritales); y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral (TFE) (Sirvent, 2019, p. 52).

Con la reforma de 1996 se dio una tecnificación de la autoridad administrativa electoral y el secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General de este instituto, sin embargo, los partidos políticos siguieron teniendo voz, no así voto, de las decisiones del IFE. Hay que recordar que la integración de este instituto fue de ocho consejeros que eran electos por los partidos políticos en la Cámara de Diputados.

El IFE, producto de la reforma de 1996, sería el encargado de realizar la organización de los procesos electorales siguientes, mostrando evidencia del cambio que comenzó desde lo local, pero llegaría este cambio hasta lo federal, es decir, la apertura del sistema político mexicano, como la herramienta de organizar elecciones más equitativas, de acuerdo con Mauricio Merino (2003, p. 26), algunas evidencias del cambio se pueden vislumbrar en el contraste de los datos (véase tabla 2).

Si bien en las elecciones locales la oposición al partido oficial había conquistado espacios tanto en presidencias municipales como en el Congreso (local y federal), el cambio de partido político en la Presidencia de la República “se consideró por muchos como la prueba decisiva de la transición y del IFE, pues fue, sin exagerar, la institución clave de la transición mexicana a la democracia” (Becerra, 2015).

Por consiguiente:

hemos avanzado de manera clara: de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos equilibrados, de un mundo de la representación solamente habitada por el PRI a un universo en el cual la diversidad se encuentra y reproduce, de las elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas. Y todo ello ha impactado en el funcionamiento del régimen republicano: de una presidencia (casi) omnipotente hemos transitado a una presidencia acotada por otros poderes constitucionales (Woldenberg, 2016, p. 153).

Tabla 2. Cambios en el sistema electoral mexicano

Antes de la reforma electoral de 1996	Posterior a la reforma electoral de 1996
Hasta 1989, solamente 39 de los 2387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84% de la población.	Hacia diciembre de 2000, más de 500 ayuntamientos eran de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1382 alcaldías de 2427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final de 2000, a 44.11% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%.
En materia de congresos locales, en 1974 el PRI gobernaba 97.8% de todos los escaños en disputa.	Al comenzar 2000, el PRI contaba con 49.6% de los escaños en congresos locales.
Los gobiernos divididos (locales) en México no existieron hasta antes de 1989.	Al final de 2000 se sumaron 20 experiencias de gobiernos divididos (localmente), sumado a los 15 estados que ya habían vivido la experiencia antes de esas elecciones.
	El 2 de julio de 2000, por primera vez desde su fundación en 1929, el PRI no ganó las elecciones para la Presidencia de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Merino (2003).

Abundando al respecto, por *democratización* se entiende “el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos” y por regímenes poliárquicos entendemos “regímenes relativamente (pero no concretamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliárquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 1989, p. 18).

En el caso mexicano, pareciese que se ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema más competitivo, sin embargo, consideramos que no acabamos por cumplir con ser un sistema muy representativo y abierto al debate público, por lo que seguimos en un proceso inacabado de democratización o que la nuestra ha sido una transición inacabada a la

democracia, es decir, la transición a la democracia no culminó en 2000 con el cambio de partido en la Presidencia de la República, sino que en muchos aspectos seguimos estancados.

En las elecciones presidenciales de 2000, celebradas por el IFE después de la reforma de 1996, se dio por primera vez en la historia de nuestro país la alternancia en la Presidencia de la República, con la derrota del PRI.

Con lo anterior, se entiende que Vicente Fox, candidato del PAN, fue el primer presidente de la república emanado de un partido distinto al PRI y parecía que, con esta alternancia en la Presidencia y con el avance de los partidos de oposición en los órganos legislativos, México mostraba evidencia del cambio.

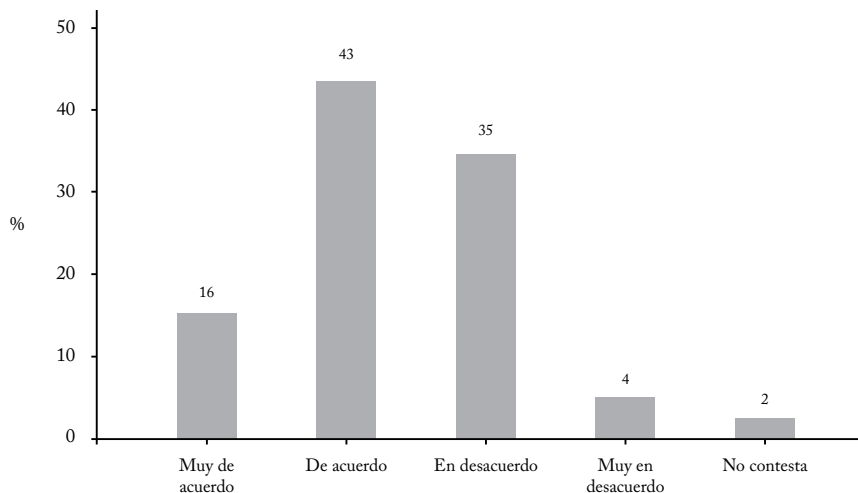
Después de las elecciones presidenciales de 2000, la ciudadanía consideraba que éstas representaban una opción real para elegir entre los partidos y candidatos, pues, de acuerdo con la medición del Latinobarómetro en 2001, 43% dijo estar de acuerdo con la afirmación “Las elecciones ofrecen a los votantes una real opción de elegir entre partidos y candidatos”, mientras que 16% dijo estar muy de acuerdo, sólo 35% dijo estar en desacuerdo, como se muestra en la figura 1.

Adicionalmente, si bien es cierto que:

en el pasado inmediato México construyó una germinal democracia, un régimen capaz de cobijar la competencia y convivencia de su diversidad política. No fue, ni podía ser, el arribo al paraíso terrenal porque éste sólo existe en los ensueños utópicos (Woldenberg, 2021, p. 18).

El IFE tendría serios problemas de credibilidad y confianza en la siguiente elección presidencial, la de 2006, lo que nos lleva a presuponer que la autoridad que fue considerada clave de la transición a la democracia no era tan perfecta como se había pensado y que el pasado autoritario inmediato que dejamos atrás no era cierto del todo.

Figura 1. Las elecciones ofrecen a los votantes una real opción de elegir entre partidos y candidatos



Fuente: Latinobarómetro (2001).

La elección presidencial de 2006 daría muestra de la debilidad del IFE, a pesar de ya tener más de una década formado, y de la falta de perfeccionamiento de las reglas del juego. En esta elección, los márgenes porcentuales de diferencia para establecer el ganador de acuerdo con la votación y de esta manera designar al titular del Ejecutivo, así como la polarización de la sociedad ante esta elección, los discursos y actitudes tomadas por los actores involucrados en la elección (candidatos y funcionarios del IFE) terminarían por causar un clima de incertidumbre respecto a si se había respetado la voluntad de los ciudadanos emitida en las urnas.

No es raro, en el caso mexicano, que en el imaginario colectivo estuviera presente la imagen del fraude electoral y de las instituciones al servicio del presidente, de allá veníamos y posiblemente nos habíamos estancado en las mismas prácticas del pasado.

Si bien el IFE como árbitro electoral no era y no es un ente omnipresente, en lo relativo al modelo de comunicación política era deficiente su estructura, pues en estas elecciones la estrategia de campaña del panista fue desacreditar al López Obrador a través de *spots*, en los cuales hacía referencia a este candidato como “un peligro para México”, es decir, el candidato panista, con la ayuda de Antonio Sola (consultor político), comenzaron a inundar la radio y televisión con *spots* haciendo referencia al candidato del PRD como sinónimo de crisis, devaluación y mal manejo de los recursos.

Los medios de comunicación cobran importancia, pues son actores clave para la formación de la opinión pública, es decir, los medios de comunicación pueden ser influyentes en cómo perciben los ciudadanos la cosa política. “En las sociedades contemporáneas, la gente recibe información y forma su opinión política esencialmente y a través de los medios, sobre todo de la televisión” (Castells, 2001, p. 345).

En consecuencia,

Dos *spots* definieron, principalmente, la elección, los cuales fueron difundidos por el PAN sembrando la idea de que López Obrador era un peligro para México (12-18 de marzo). El primero es conocido como “Ladrillos” y fue transmitido 508 veces en horas triple A entre el 12 de marzo y el 16 de abril ... El segundo comercial que caracterizó la campaña negativa en contra de este candidato se le conoce como “Intolerancia” y se transmitió 278 veces entre marzo y 5 de abril. En este comercial se retoma la frase *¡cállate chachalaca!*, y se le relaciona con Hugo Chávez (Hernández y Gómez, 2021, p. 209).

En este contexto, las elecciones presidenciales de 2006 definirían al ganador, Felipe Calderón, por menos de un punto porcentual sobre el candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, desatando la incertidumbre de muchos, pues la desconfianza de los ciudadanos respecto a los resultados comenzó cuando el consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, dijo que los márgenes porcentuales que determinaban al ganador de la elección de 2006 eran muy pequeños y no se podía saber quién había ganado la elección, sino hasta el cómputo total de los distritos electorales.

Como consecuencia de la derrota, por menos de un punto porcentual:

la fuerza derrotada en 2006, la izquierdista Coalición Por el Bien de Todos, acusó al IFE de haber realizado un gigantesco fraude electoral para imponer al ganador. De hecho, el candidato de esa coalición se proclamó presidente legítimo y recorrió el país durante los siguientes cinco años denunciando el supuesto fraude (Becerra, 2015, p. 204).

Si bien la diferencia porcentual entre el primer y segundo lugar no fue culpa del IFE, sí quedó en el público la incertidumbre:

ante una elección sumamente reñida donde menos del 1% de la votación separó el primero y el segundo lugar, las autoridades simplemente no fueron capaces de asegurar la certeza de los resultados electorales ni garantizar la legitimidad del candidato ganador (Ackerman, 2012, p. 14).

Abundando al respecto, de acuerdo con Ma. Aidé Hernández y Guillermo Gómez (2021) “las instituciones electorales mostraron una parcialidad, la cual ha hecho que no se fortalezca la confianza de la sociedad hacia ellas” (p. 211), prueba de ello es que:

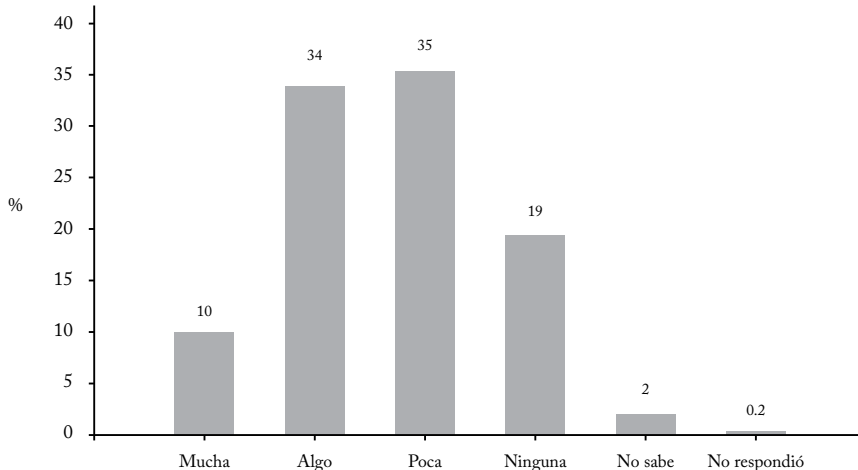
después de que Andrés Manuel López Obrador perdiera la carrera hacia la presidencia e insistiera en que le habían robado los comicios de 2006, la confianza en el sistema electoral mexicano se desplomó. Una encuesta realizada antes de las elecciones presidenciales de 2012 reveló que el 71 por ciento de los mexicanos creían que podía existir pucherazo (Levitski y Ziblatt, 2018, p. 229).

Por otro lado, a consecuencia de las fallas del IFE en materia de fiscalización en la elección de 2000, Vicente Fox recaudó dinero con ayuda de una red llamada los Amigos de Fox; y en materia de acceso a los medios de comunicación, dada la *spotización* generada en la campaña de Calderón de manera negativa hacia López Obrador, la reforma político-electoral de 2007 fue justamente encaminada a dar solución a estos rubros. En el presente trabajo pretendemos mencionar los aciertos y fallas que ha

tenido el IFE-INE como máxima autoridad administrativa electoral, por lo cual, mencionamos los errores en la organización y fiscalización en las elecciones presidenciales, sin embargo, no nos detendremos en análisis del contenido de las reformas electorales, pues nos llevaría a un trabajo más extenso.

Como consecuencia de las elecciones de 2006, en las cuales en el imaginario colectivo quedó la imagen del fraude, la confianza en el IFE se desplomó, pues si en 2001 la mayoría de la ciudadanía consideraba que las elecciones eran una opción real para elegir a los representantes, en 2007 después de la elección presidencial de 2006, las personas que consideraron tener poca (35%) o ninguna confianza (19%) en el órgano electoral fue mayor a la ciudadanía que consideraba tener mucha (10%) o algo de confianza (34%), como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Confianza en el órgano electoral



Fuente: Latinobarómetro (2017).

Por su parte, la elección presidencial de 2012 también dejaría muestra de fallas en la administración de las elecciones, de nueva cuenta en materia de medios de comunicación y en materia de clientelismo político, uno de los males que aquejan a las democracias latinoamericanas.

El clientelismo es una variable interviniente en los estudios del comportamiento electoral de los ciudadanos, pues modifica sus preferencias, ya que a través de dádivas los candidatos llegan a conquistar los votos, sobre todo de los electores más pobres, sin embargo, actores más adinerados también pueden entrar en este juego. “Actores adinerados pueden intercambiar formas de apoyo valiosas para los políticos (contribuciones de campaña, acceso a medios, etcétera) a cambio de acceso privilegiado al Estado (contratos, proyectos, regulaciones)” (Sánchez, 2019, p. 4).

Por otro lado, en lo que respecta al caso mexicano, en las elecciones presidenciales de 2012 el candidato priista, Enrique Peña Nieto, basó su estrategia de campaña en regalar tarjetas de Monex y Soriana con saldo para gastar a cambio del voto de los ciudadanos, además, el candidato priista gozó del favor de un poder *fáctico* como los medios de comunicación, Peña Nieto fue apoyado por Televisa, una de las dos empresas de telecomunicaciones más importantes en nuestro país y que llegaba (incluso hoy día siguen llegando) al grueso de la población mexicana.

Por su parte,

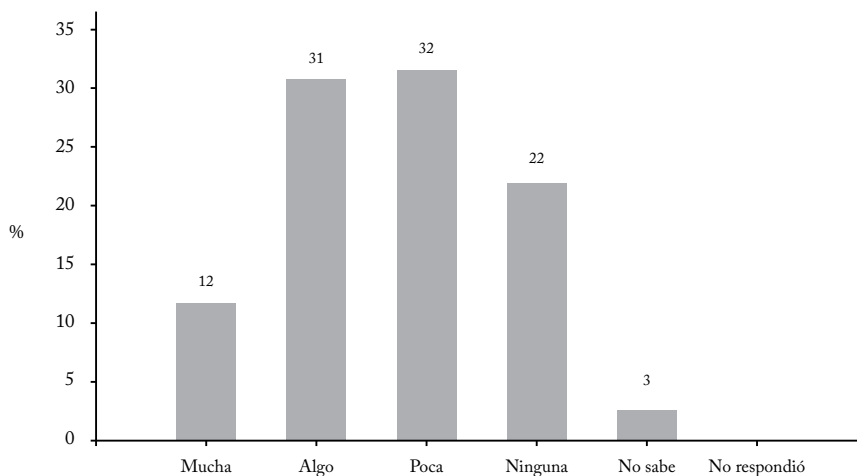
El IFE buscaba legitimidad, por lo que creó un marco normativo más blindado. Sin embargo, a pesar de la nueva reglamentación que pretendía que no se pudiera repetir una elección como la de 2006, la elección de 2012 exhibió que las campañas negras continuarían. Pero esta vez el PAN le realizó campañas negativas al candidato de la alianza política “Compromiso por México”: Enrique Peña Nieto, a su vez éste en contra de la candidata del PAN: Josefina Vázquez Mota, y ambos contra el candidato del Movimiento Progresista: Andrés Manuel López Obrador, recordando el “Peligro para México”, “Intolerante” y la supuesta relación con el gobierno de Hugo Chávez (Hernández y Gómez, 2021, p. 215).

Bajo la estrategia electoral mencionada, Enrique Peña Nieto ganaría las elecciones presidenciales de ese año. Sin embargo, el IFE en materia de fis-

calizar esos recursos en especie, como las tarjetas de Monex y Soriana que otorgó el PRI, y en materia de medios de comunicación, al no poder regular los tiempos, se vio superado. La competencia electoral entre los candidatos se ve deformada en términos de igualdad y equidad cuando un candidato utiliza el clientelismo como medio para conquistar votos y también al beneficiarse de su campaña mediática, como lo hizo Enrique Peña Nieto en 2012.

En consecuencia, después de las elecciones presidenciales de 2012 en las cuales ya referimos los problemas de organización que presentó el IFE, la confianza en esta institución por parte de la ciudadanía de cara a las elecciones intermedias era muy baja (véase figura 3).

Figura 3. Confianza en la institución electoral



Fuente: Latinobarómetro (2015).

Debido a lo anterior, en 2014 las diferentes fuerzas políticas en el Congreso, bajo el llamado Pacto por México, encabezaron una serie de reformas en diferentes materias, una de ellas la electoral. El IFE cambió de nombre y

se le sumaron atribuciones a algunas que ya tenía, por ello, INE a partir de esa reforma es la máxima autoridad administrativa electoral.

Tabla 3. Reforma político-electoral de 2014

Atribuciones exclusivas del INE que no tienen antecedente constitucional ni legal	Atribuciones del INE procedentes del IFE con modificaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Organizar las elecciones de la dirigencia de los partidos políticos nacionales. Sólo se hará a petición de los propios partidos, el costo será a cargo de sus prerrogativas y sólo podrán organizarse en periodos no electorales. • Contar con una oficialía electoral. • Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a prerrogativas en tiempos de radio y televisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo nacional de fiscalización de ingresos y gastos de los partidos, coaliciones y candidatos independientes. Además, se facultó al INE para que, a petición de los partidos y las coaliciones, pudiera hacer directamente a los proveedores los pagos relativos a publicidad exterior (los llamados espectaculares) y otras actividades de campaña. • Convenios para organizar elecciones locales. La posibilidad de que el organismo federal pueda organizar elecciones locales a partir de una solicitud de la autoridad local. • Organizar las consultas populares. • Servicio Profesional Electoral Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Acero (2018).

Hasta aquí, si bien hemos partido de la premisa de que la democracia en sí misma necesita de instituciones básicas para su correcto funcionamiento, como una autoridad que se encargue de organizar las elecciones y contar los votos de manera imparcial y ajena al gobierno.

El INE como autoridad administrativa electoral en México es una institución clave para entender la transición a la democracia y el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos competitivos; lo primero se comprueba teóricamente, pues para que pueda existir un sistema que se denomine democrático no basta con que se celebren elecciones, sino que además éstas deben de ser competidas por diferentes actores y todos deben de tener la posibilidad, al menos mínima, de poder ganar, para ello, se necesita de instituciones electorales (jurisdiccionales y de gestión).

Esta reforma electoral es la más consolidada en cuanto a duración y estructura, la que hasta la actualidad se preserva como un antecedente de lo que es la política nacional. Las instituciones en general evolucionan y se consolidan por los niveles altos de gobernabilidad que tenga el gobierno en turno, demostrando que no importa el partido y qué personaje gobierne, si una organización está bien planificada no decaerá en su funcionalidad política.

En referencia al papel del IFE-INE como herramienta del proceso de democratización en México, podemos ver que la institución ciudadanizada/tecnificada en 1996, al dejar fuera al secretario de Gobernación del Consejo General, se encaminaba a ser una institución de carácter autónomo, pero además eficiente en su trabajo de organizar y dar certeza en las elecciones; sin embargo, las fallas en la administración de las mismas en los años posteriores nos dejan ver que el proceso de perfeccionamiento de la institución aún no ha acabado. “No obstante, la cuestión social fue olvidada y si queremos afirmar nuestra incipiente democracia y crear condiciones para una vida social medianamente armónica tiene que ser atendida” (Woldenberg, 2021, p. 19).

En consecuencia, el modelo de gestión electoral en nuestro país se ha caracterizado por privilegiar la democracia instrumental o procedimental mediante la cual se trata de asegurar que existan reglas para un juego limpio (*de jure*), sin embargo, se ha dejado de lado el crecer como democracia sustancial, es decir, “el sistema será tanto más democrático cuanto más disminuyan las desigualdades económicas y sociales existentes entre los miembros de la comunidad” (Vallés y Martí i Puig, 2015, p. 115).

A pesar de que el marco normativo ha venido reformándose para que las elecciones puedan ser transparentes, el aspecto social ha sido olvidado, lo que nos lleva a problemas, al igual que las democracias emergentes de los demás países de América Latina, como el clientelismo y compra de votos (Nedeaut *et al.*, 2017), que rompen con el principio de equidad en la contienda electoral.

La última elección para considerar bajo los lineamientos establecidos en la reforma electoral es la de 2018, en donde se materializan las consecuencias y elementos definidos unos años antes, sin embargo, ésta se lleva a

cabo con una peculiaridad poco vista en México: un triunfo detonador por parte de un candidato, tan contrastante con su subsecuente que no pone en peligro la legitimidad del organismo autónomo.

Las elecciones federales llegaron y con ellas 56 611 027 personas que votaron, siendo 53.19% que lo hicieron por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición “Juntos Haremos Historia”, de acuerdo con el resultado final de los cómputos distritales. Con 100% de las actas computadas, los registros del INE dieron cuenta de que López Obrador obtuvo 30 113 483 sufragios; de los cuales 63 863 provinieron de mexicanos que residían en el extranjero (INE, 2018).

Además, la reforma cumplió también con la tarea de integrar algunas leyes que habían quedado pendientes de la reforma política inmediata anterior de 2012 —aprobada en pleno proceso electoral—, las cuales requerían instrumentarse como leyes reglamentarias. Más allá del objetivo que se tornó como el más relevante: modificar la estructura, las atribuciones y el andamiaje institucional del IFE, la reforma incidió en diversos ámbitos y estableció un nuevo marco normativo que definió nuevas y diferentes modalidades de participación ciudadana (Zamitz, 2016).

Los aspectos más notables del cambio electoral que se documentan desde la perspectiva de Alejandro Moreno (2018) tienen que ver con tres fenómenos. Uno de ellos es la gradual despartidización del electorado, la cual se refiere a un doble proceso que incluye el desalineamiento partidario y el debilitamiento del partidismo como influencia en el voto. Otro aspecto es la cristalización ideológica de las preferencias electorales, así como una creciente polarización política. El tercer aspecto es la rápida *internetización* del electorado, que ha generado una brecha digital generacional que se traduce en una brecha política.

Finalmente, debemos recordar que, bajo la experiencia histórica que nos demuestran México y otros países en el mundo que profesan la vida democrática, no hay un régimen absoluto que predomine a lo largo de la historia, la necesidad de una alternancia obliga a que la composición de un gobierno empiece a fraccionarse, el PRI lo hizo a finales de los años ochenta, al PRD le sucedió a mediados de la década anterior y paulatinamente a Movimiento Regeneración Nacional (Morena) le puede suceder si

no consigue consolidarse como partido, ya que las decisiones dependientes de un liderazgo —cuasicaudillista— no garantizan estabilidad en ningún régimen político.

Si a lo anterior le sumamos que:

las campañas negativas no abonan a la democracia, debido a que no intentan dar a conocer las propuestas, contrariamente, abusan de la crítica, y muchas veces infundadas, con el solo objetivo de generar miedo para descalificar al contrincante, es decir, juegan fundamentalmente con la parte emocional del votante, el cual ante el temor de que puede ser peligroso un candidato y/o partido político prefiere votar por otra opción ... este tipo de campañas políticas debilitan la democracia (Hernández y Gómez, 2021, p. 202).

Encontramos entonces que nuestro proceso de transición a la democracia aún no está acabado y que 2000 significó el inicio y no así el final de crear una institución administrativa electoral confiable y un sistema electoral más competitivo, premisa básica de lo perfectible en las democracias jóvenes y su modelo competitivo.

Conclusión

Si bien el IFE posterior a la reforma de 1996 rompe con el esquema de instituciones electorales en materia administrativa que, desde 1946, habían sido controladas por el gobierno, aún hay elementos por rediseñar (cuestiones que en la presente coyuntura toman más relevancia).

“Durante la larga etapa del partido hegemónico las elecciones no dejaron de celebrarse. No obstante, se trataba de un ritual sin tensión dramática, en la cual los ganadores y perdedores se encontraban predeterminados” (Woldenberg, 2016, p. 152), la cosa cambió, pero aún falta mucho para poder llegar a un sistema democrático.

El IFE procedente de la reforma de 1996, con la cual el secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General de esta institución, pudo acreditar mayor imparcialidad y certeza de los procesos electorales que la

institución que le precedió, la CFE, en consecuencia, la ciudadanía, de acuerdo con el Latinobarómetro en el año 2001 después de la llamada transición, consideraba que las elecciones sí eran un mecanismo por medio del cual se podían elegir representantes de manera libre; sin embargo, después de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 la percepción de la ciudadanía cambió, pues el porcentaje de los ciudadanos que decían confiar poco superó en ambas elecciones a los que decían tener algo o mucho de confianza en el órgano electoral, siendo posterior a 2006 cuando más se desconfió en el árbitro electoral.

La confianza resulta una variable importante, pues es una condición necesaria para la legitimidad de los representantes electos, además de que se expresa en apoyo hacia la institución y “cuando la ciudadanía no confía en el proceso electoral, puede perder la fe en la propia democracia” (Levitski y Ziblatt, 2018, p. 229).

Además de lo anterior, las fallas en el modelo de construcción del IFE/INE en materia de fiscalización y comunicación se han tratado de ir enmendando con las posteriores reformas electorales de 2007 y 2014, sin embargo, la presencia de los partidos políticos en la construcción del Consejo General sigue estando presente, los casos latinoamericanos son similares:

En cuanto a las garantías de imparcialidad de los organismos electorales y sus miembros, la tendencia ha sido a despartidizar su conformación y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral, exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto o en las postulaciones, así como previendo la renovación (Zovatto, 2008, p. 46).

El reto por superar es, pues, la elaboración de una fórmula mediante la cual los partidos políticos dejen de estar presentes en la conformación de este órgano que debe ser ajeno al gobierno y además a cualquier influencia de algún partido u actor político.

Por otro lado, el modelo que adoptó nuestro país en materia electoral se ha centrado en una democracia procedimental o electoral mediante la cual se ha elaborado y reformado (elaborado de nuevo) un marco legal que

permita la competencia equitativa entre los partidos y más recientemente entre candidatos independientes.

La cuestión social se ha dejado de lado y mientras siga habiendo desigualdades tan marcadas resulta difícil eliminar algunos vicios propios de las democracias emergentes, las latinoamericanas, como el clientelismo y la intervención de grupos reales de poder, en consecuencia, el proceso de democratización no podrá concretarse.

Además de ello, la experiencia nos ha demostrado que no hay una reforma electoral definitiva, sino que se está continuamente construyendo una institución que no es perfecta, pero que sí es perfectible. Por ello, en vistas a una nueva reforma electoral, inclusive desde el gobierno federal se ha mencionado en múltiples ocasiones la intención de desaparecer al INE, sólo hay que recordar que “si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de la democracia deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos” (Zovatto, 2008, p. 56).

Un elemento destacable abonado a lo anterior es que después de una elección que no obtuvo resultados avasallantes entre los candidatos, normalmente viene una reforma subsecuente para corregir o moldear los aspectos institucionales que propiciaron dichos datos.

Como casos concretos, la historia moderna nos lo muestra, así como las reformas de 1990 y su predecesora elección dos años antes, asimismo en 1996, sin embargo, reafirmando la premisa de que tras resultados claramente diferenciadores no llegan reformas consecutivas, se encuentra la elección de 2000 que a la postre no generaría ninguna reforma, sino hasta 2007, posterior a una elección muy controvertida.

En la década pasada el caso sería el mismo, luego de una elección ante la opinión pública denominada como polémica, en 2012, dos años después se ejecutaría una reforma electoral que sería la actual y con un modelo que apuesta por la visión nacional en los organismos públicos locales en entidades, a lo que hasta el día de hoy se mantiene vigente.

Actualmente no hay una reforma electoral, a pesar de los múltiples proyectos y discusiones que se mantienen en agenda, propuestos desde el partido gobernante, sin embargo, se mantiene la idea, de que si existe legitimidad en la elección no hay necesidad de redefinir el engranaje

electoral y las elecciones en 2018 fueron muestra de ello, a la fecha casi cuatro años después.

Las inferencias están presentes y sólo las consideraciones legislativas, ciudadanas, administrativas y políticas otorgarán el camino para perfeccionar al Instituto y, por ende, su expectativa y criterios de expresión que giran en torno a su comportamiento y dirección de manera transversal.

Finalmente, podemos concluir que el IFE, ahora INE, ha sido una institución que, en contraste con instituciones electorales previas, sí pudo acreditar triunfos a partidos de oposición y además contribuir al proceso de democratización, pues por democratización a lo largo de este trabajo hemos entendido como una transformación histórica que permite el paso de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos (Dahl, 1989), sin embargo, las fallas mencionadas de la institución, además del propio modelo de gestión electoral de nuestro país centrado en lo procedimental dejando de lado el aspecto social, nos llevan a encontrarnos en un proceso aún inacabado de transición democrática.



Fuentes de consulta

- Aceró, F. (2018). *Reforma político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ackerman, J. (2012). *Autenticidad y nulidad por un derecho electoral al servicio de la democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Becerra, P. J. (2015). El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. En M. González y A. Escamilla (Coords.), *El nuevo sistema político-electoral mexicano en 2015* (pp. 203-231). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2001). *La era de la información. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI.
- Colliard, J. (2016). “La atribución del poder por los electores como modelo común de la Unión Europea”, en M. González Oropeza, D. Nguyen Huu, J. M. Otálora Malassis y A. Guevara Castro (Coords.), *Jean Claude Colliard, profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto* (pp. 293-299). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova, L. (2008). *La reforma electoral y el cambio político en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Crespo, J. A. (2016). *Elecciones y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. (1999). *Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Santillana.
- Hermet, G., Rouquié, A. y Linz, J. (1986). *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, M. A. y Gómez, G. R. (2021). “Campañas negativas: entre la constitucionalidad y la democracia”. En F. Coutiño y J. A. Bretón. *La reforma al artículo 41 constitucional y sus efectos en la democracia electoral*. (pp. 192-229). Puebla: Congreso del Estado de Puebla.

- Instituto Nacional Electoral (2018). Elecciones 2018. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones. Recuperado el 30 de diciembre de 2023, de <https://siceen21.ine.mx/busqueda/Presidencia%20de%201a%20Republica/2/1/2018/2>
- Latinobarómetro (2001, 2007 y 2015). *Latinobarómetro*. Santiago de Chile.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. México: Ariel.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, A. (2018). *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nedeau, R.; Bélanger, E.; Lewis-Beck M.; Turgeon, M. y Gélinau, F. (Coords.) (2017). *Latin American Elections: Choice and Change*. Michigan: University of Michigan Press.
- Quiroga, H. (2000). *¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración*. Venezuela, Universidad de Zulia.
- Sánchez, M. (2019). *¿Democracia clientelar? La representación política frente a la debilidad estatal*. México: Friedrich Elbert.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (2007). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Sirvent, C. (2019). *Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Solís, F. (2018). *Reforma político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vallés, J. y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. México: Ariel.
- Vallés, J. y Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia política. Un manual*. México: Ariel.
- Woldenberg, J. (2016). *Rutina con sentido civilizatorio*. En A. Báez y F. Revesles. *Reglas, votos y prácticas* (pp. 151-160). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Cámara de Diputados.
- Woldenberg, J. (2021). *Contra el autoritarismo*. México: Cal y Arena.

- Woldenberg, J. y Salazar, L. (2016). *Principios y valores de la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Zamitz, H. (2016). “La reforma político-electoral 2014-2015: híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México”. *Estudios Políticos*, (40), 11-46.
- Zovatto, D. (2008, segundo semestre). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-57.

