

INTRODUCCIÓN*

*Contrary to the comforting image of democracy
as a secure cave into which people can retreat forever
from the buffering of political storms,
most regimes that have taken significant steps
toward democracy over the last two centuries
have later de-democratized at least temporarily.*

Charles Tilly

Hoy en día es por todos aceptado que la ruta electoral fue la imperante en la transición a la democracia en México. Lo que hemos vivido los mexicanos es, pues, una *transición votada* (Merino *dixit*), sin grandes sorpresas ni sobresaltos, pero con constancia. Sin prisa, pero sin pausa, se ha ido cimentando un entramado de condiciones de competencia más equitativas.

La democracia no se reduce a los procesos electorales (Diamond y Morlino 2004), pero sin comicios libres, limpios y justos, tampoco puede darse. O en palabras de Bratton (1998, 52),

si bien las elecciones y la democracia no son sinónimos, las elecciones siguen siendo un elemento fundamental, no sólo para establecer gobiernos democráticos sino como un requisito necesario para una mayor consolidación democrática.

De tal manera, en México, la construcción paulatina de una democracia procedimental dio paso a una serie de transformaciones que, en conjunto, han posibilitado el tránsito de una hegemonía donde los procesos electorales estuvieron al servicio del autoritarismo, a la instauración de un marco institucional de comicios imparciales y confiables, cuyo eje ha sido la preeminencia de autoridades electorales confiables.

* Agradezco el apoyo para la elaboración de los cuadros de los becarios Stephanie Porto, Génesis Puente, Ninfa Hernández y Pedro Muñoz.

Así, como resultado de un largo proceso histórico encabezado por los otrora partidos de oposición, y apoyado decididamente por una ciudadanía actuante, mediante múltiples cambios a la normatividad electoral, el régimen mexicano se fue transformando en un orden político en el que desde la legislación se promovió la construcción de instituciones electorales autónomas que, paulatinamente, fueron adquiriendo relevancia como instrumentos fundamentales en la transición, esto es, en la superación del orden de cosas anterior (Méndez 2011).

De ahí que en México se le haya dado una relevancia extraordinaria al desempeño de la autoridad electoral como un elemento sustantivo de la instauración democrática, ya que su actuación ha sido evaluada como un factor determinante en los resultados comiciales. Por ello, los cambios a la normatividad, que paulatinamente se fueron volviendo prácticas cotidianas, buscaron también consolidar la confianza y dotar de credibilidad a las nuevas instituciones.

La democracia mexicana resulta entonces inconcebible sin la existencia, desde la década de 1990, de organismos electorales que fueron decisivos para superar la añeja desconfianza en los comicios, así como para dotar de legitimidad a los resultados emanados de ellos.

Sin embargo, al igual que en otras latitudes, hoy día en México se constata que la democracia no se da de una vez y para siempre, sino que es una conquista que debe refrendarse permanentemente y ser defendida de múltiples y variadas amenazas, provenientes de los poderes ejecutivos o de los partidos políticos.

Porque en los tiempos recientes, pareciera ser que el objetivo de las fuerzas políticas dominantes ya no está tan claramente identificado con el fortalecimiento de las autoridades electorales como entes verdaderamente autónomos, tanto en su funcionamiento como en sus decisiones, sino que se han venido haciendo evidentes las tentaciones de mantener una independencia meramente formal, pero con una vinculación real entre órganos electorales y partidos políticos, así como entre autoridades electorales y gobierno. A partir de estas experiencias, cada vez más frecuentes, bien se puede suponer que para la clase política mexicana la autonomía de esas instituciones hoy resulta más que incómoda.

Es cierto que el diseño institucional original de aquellos órganos electorales fundados hace más de 20 años, que entonces funcionó

muy bien, hoy está agotado. Las condiciones históricas son otras, como son también otros los partidos políticos. Así, las características de los institutos que entonces permitieron apuntalar la confianza en ellos en tanto espacios ciudadanos, donde personas desvinculadas de los partidos organizaban los procesos comiciales, hoy no resultan suficientes. Por el contrario, actualmente los consejos generales, lejos de constituirse como avales de la legalidad, se han convertido en un factor de inestabilidad y desconfianza para la ciudadanía, pues en no pocas ocasiones su actuación ha dejado serias dudas sobre la imparcialidad de sus integrantes.

De ahí que la preocupación por una eventual regresión de nuestra democracia electoral no resulte para nada descabellada. Por el contrario, el riesgo está presente debido a las expresiones de intervención en el arbitrio de esas instituciones electorales que tanto tiempo tardaron en instalarse en nuestro sistema político y que tanto ha costado mantener.

De tal manera, lo que la realidad evidencia es que en México la democratización es aún un proceso vulnerable que no puede garantizar la irreversibilidad de los avances alcanzados. Por ello, resulta pertinente repensar los órganos electorales, no sólo como instancias indispensables para la organización de los comicios, sino fundamentalmente como garantes de nuestra democracia, con todas las tareas que ello implica.

El propósito de este trabajo es abonar a la discusión sobre el papel de los órganos electorales en el avance democrático del sistema electoral mexicano, bien como coadyuvantes o como obstáculos al mismo. Para ello, en el texto se abordan dos vías por las que se está minando la consolidación democrática mediante el debilitamiento de las autoridades electorales, ejecutado desde los gobiernos y partidos políticos.

La primera se refiere a las modificaciones constitucionales y legales que como práctica perversa se han multiplicado en nuestro país en los tiempos recientes, y a través de las cuales se busca limitar la actuación autónoma de los órganos electorales. La segunda tiene que ver con las prácticas de los partidos políticos en la designación de los integrantes de los consejos generales, la cual, cada

vez con más frecuencia, tiende a quebrantar la autonomía de los institutos electorales debido a la intromisión interesada de los partidos políticos en esos nombramientos.

Para cumplir con esa tarea, el texto parte de la evolución de los órganos electorales en el mundo y la evaluación teórica de su funcionalidad y credibilidad. Con ese andamiaje, planteo la situación de las instituciones electorales en México, su surgimiento, desarrollo y evolución. Enseguida, presento una revisión de los cambios constitucionales y legales, federales y estatales que, en mi opinión, vulneran los órganos electorales, para después plantear cómo los procesos de designación de los consejeros electorales atentan contra su autonomía y, por ende, contra la democratización del país. Cierro el trabajo con una propuesta sobre el diseño institucional de los institutos electorales. Así, el análisis parte de las siguientes premisas:

Primera. La democracia mexicana es inconcebible sin la existencia y participación de organismos electorales, tanto nacionales como estatales, diseñados no sólo para organizar elecciones, sino también para promover la cultura democrática en el país. Su relevancia, desde principios de la década de 1980, ha sido incuestionable para fortalecer la democracia en México, mediante la organización de comicios y contribuyendo a la formación de ciudadanía.

Segunda. El surgimiento de las instituciones electorales en nuestro país estuvo determinado por la añeja desconfianza en los comicios y la necesidad de brindarle legitimidad a los resultados; su evolución, sobre todo, por el incremento de la competitividad electoral en los siguientes años.

Tercera. El diseño institucional, elaborado hace más de veinte años, si bien con adecuaciones en el tiempo, parece ser que ya dio lo que tenía que aportar. Ese diseño correspondió a un momento histórico determinado que hoy ya está superado, y a un perfil de partidos políticos distinto del actual.

Cuarta. El modelo de organismos electorales que tenemos actualmente está ya agotado y resulta inservible para alcanzar los objetivos planteados en sus orígenes. Los cuerpos colegiados

que encabezan esos organismos fueron diseñados originalmente como un espacio desvinculado de los intereses partidistas. Hoy día, por el contrario, y cada vez con más fuerza, los consejos generales se han convertido en el punto de mayor inestabilidad y en un factor relevante para la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía.