

Ensayo

Encrucijada democrática frente al rediseño electoral en México

Dr. Enrique Gutiérrez Márquez

Premisa del ensayo:	2
Equidad democrática en un país desigual: México y su democracia imperfecta.....	3
La reforma electoral 2014 y sus implicaciones para vida nacional en el 2023.	
IFE/INE y sus retos de futuro	8
El contexto histórico.....	8
Costo de la democracia.	13
Coordinación con los OPLE.	14
Atribuciones compartidas.....	16
Fiscalización	18
Servicio profesional y organización de las elecciones	19
Campañas en medios y opinión pública.....	20
Reflexión final. Necesidad de una reingeniería administrativa y funcional del INE, propuestas y posibles líneas de acción.	21
Diagnósticos institucionales con acompañamiento del Poder Legislativo.....	21
Reingeniería institucional y de procesos.....	23
Referencias y fuentes de consulta	26

Premisa del ensayo:

Los avances en materia de democracia procedimental en México han permitido elecciones periódicas, institucionales y relativamente limpias, no obstante, dichos avances no han trascendido en términos de una democracia más amplia, es decir, resolver problemas de fondo y, aunque no es responsabilidad del INE, en su totalidad, sí se puede desde el Consejo General atender ciertos temas a través de estas propuestas para resolver o avanzar en temas sustantivos.

Robert A. Dahl (1991) en su libro *Los dilemas del pluralismo democrático* menciona que hoy en día el término democracia, es como un basurero de cocina antiguo repleto de sobras variadas de dos mil quinientos años de uso casi continuo. Sin duda, esa frase nos sirve para iniciar el ensayo, en el que propongo hacer un análisis académico, ético y político de la situación que enfrenta el Instituto Nacional Electoral desde la última reforma electoral del año 2014, para el futuro cercano y frente a la organización de los procesos electorales 2022-2023 y 2023-2024, en el supuesto de que no sea aprobada en sus términos el denominado *Plan B* de la reforma impulsado a finales del año 2022. En pocas líneas, trataré de explicar, desde mi perspectiva, algunos de los principales retos que se deben enfrentar en materia de procesos políticos y elecciones en México como son el costo de la democracia, la coordinación con los organismos públicos locales en materia electoral (OPLE), las atribuciones compartidas de las autoridades electorales, la fiscalización, el servicio profesional y lo relativo a las campañas en medios.

Sin duda, un primer marco de referencia para entender en dónde está situado el Instituto Nacional Electoral debe estar referido a un análisis sobre el contexto actual de la democracia en México, -que no es un asunto menor-. Aunque no es materia central de reflexión en el presente documento, resulta fundamental mencionar que, en el mundo contemporáneo, son diferentes pensadores, como Levitsky (2018), Ferrajoli (2014) y Bovero (2014), entre muchos otros, tanto desde las ciencias políticas, como desde el derecho, los que han aportado con sus reflexiones, sobre los retos que enfrentan en la actualidad los gobiernos democráticos en el mundo entero. Retos que van desde su propio funcionamiento,

pero también, en lo que respecta con la cada vez mayor incorporación de nuevas prácticas y mecanismos que, en teoría, deben permitir el fortalecimiento de la toma de decisiones, y la incorporación de los y las ciudadanas en ellos.

La emergencia y consolidación de gobiernos democráticos, al menos en los últimos cien años, y su desgaste como forma de gobierno, han forzado a académicos e intelectuales de diferentes latitudes y posiciones ideológicas a reflexionar sobre los límites de la democracia, pasando por supuesto, por las multicitadas crisis de participación y representación que caracterizan a las democracias modernas. En ese marco, algunas de esas reflexiones, cuestionan los propios alcances de la democracia como forma de gobierno que, en regiones como la latinoamericana, parecen estar acompañadas por profundas desigualdades y asimetrías sociales, hecho que no es desconocido por nadie, pero que los análisis más ortodoxos del modelo democrático no proponen atender, pero tampoco incorporar en la agenda de discusión y prioridades.

Equidad democrática en un país desigual: México y su democracia imperfecta.

En lo que se refiere al caso mexicano, es posible observar una paradoja difícil de superar, porque para algunos, la democracia procedimental, es decir aquella que está vinculada con el desarrollo de instituciones y normas jurídicas que *garantizan* el juego democrático entre las élites, ha alcanzado su nivel máximo y ha permitido en sus propias palabras, una “transición democrática” en el país.

No obstante, para otros, entre los que me identifico, ese desarrollo institucional y normativo, sin duda necesario y presente en la historia moderna de nuestro país, no ha sido factor suficiente para modificar las condiciones concretas de vida de la ciudadanía; porque, entre otros, no ha permitido la consolidación de mejores condiciones de vida y tampoco ha funcionado como un factor decisivo que permita superar las desigualdades y asimetrías sociales existentes. En ese sentido, la democracia en México ha quedado a deber, en lo que se refiere a la consolidación de la ciudadanía: derechos civiles, políticos y sociales, y la alternancia de partidos y las élites gobernantes, o, en otras palabras, no ha garantizado por sí misma, mejoras en la calidad de vida de la población en sentido amplio.

Una tesis importante de este ensayo, que no la única, sostiene que un régimen democrático, debe funcionar como un factor que propicie mejores condiciones de vida para la mayor cantidad de población. Sin duda, el reto no es menor, en un país como el nuestro en el que, a pesar de los esfuerzos del último gobierno emanadas en las urnas, las desigualdades sociales son persistentes, sin embargo, los antecedentes autoritarios suponen una amenaza permanentemente de retorno a prácticas verticales y corporativas.

En el mundo, en la región latinoamericana y en México, se han desarrollado un número importante de reflexiones sobre la democracia, sobre todo a partir del llamado proceso de transición, que adquiere relevancia por lo menos desde finales de la década de los ochenta. Esas interpretaciones, entre las que destacan las de José Woldenberg y Mauricio Merino, en diferentes textos, entienden de manera general el cambio político, como *un proceso paulatino definido en la lógica de elecciones conflictivas, el fortalecimiento de las oposiciones al partido hegemónico y las reformas políticas*. Como contraparte, otros autores como César Cansino y Jesús Silva-Herzog Márquez, tiempo atrás, alimentaron cuestionamientos que se vinculan con el estancamiento del proceso democratizador, circunscrito al terreno de lo electoral y las sucesivas críticas a las claras limitaciones de la democracia mexicana por la ausencia de una cultura de la legalidad o del escaso desarrollo del estado de derecho.

En ese sentido, uno de los retos fundamentales que desde mi perspectiva enfrentamos en México (Gutiérrez, E. 2017) sobre el debate de la democracia, es que, a lo largo de al menos los últimos treinta y cinco años, hemos avanzado en la construcción de una democracia centrada en un marco institucional, particularmente en el ámbito político-electoral, pero que no se corresponde con otras esferas de la vida de los mexicanos. Es por ello por lo que, lo que observamos en México es el tránsito de un *sistema político autoritario y sin competencia, hacia uno de corte democrático*, pero que en ningún sentido garantiza por sí mismo, a pesar de los últimos esfuerzos, mejores condiciones de vida para la población en general.

En nuestra democracia imperfecta, destaca un hecho, y es que, tener elecciones *justas* no constituye por sí mismo un elemento suficiente para

caracterizar a un régimen como democrático. En el caso de nuestro país, por ejemplo, las dificultades que se observan en el rubro de la gobernabilidad democrática se vinculan con el deterioro de las condiciones económicas y el tejido social, ambos problemas que configuran un panorama complejo con una “*democracia incierta*” (O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead L.(comps.), 1988) que se estancó en la fase de la liberalización de la democracia política y no termina de arribar —a pesar de lo que algunos sugieren- a una verdadera consolidación.

En México, al menos durante las últimas cuatro décadas, fueron diferentes actores sociales los que pugnarón por tener una “verdadera democracia”. Empezando sin duda, por tener elecciones en las que el voto fuera un mecanismo efectivo para definir quiénes deberían gobernar y representar a los ciudadanos; pero, además, por consolidar procesos que fueran organizados por una institución independiente del gobierno en turno y los partidos. Marco que sirvió de referencia para que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) lograra contribuir en la consolidación de una credibilidad e independencia de la que no gozaban los organismos electorales previos.

No obstante, a ese avance normativo e institucional en el país y los logros que, en su momento, representaron un cambio sin precedentes, el día de hoy y en un análisis retrospectivo, el balance en materia política-electoral dista mucho de los ideales que se persiguen para la elección de opciones políticas. Y es posible argumentar lo anterior porque una buena parte de los ciudadanos ven a las elecciones con desconfianza, o —peor aún— como un proceso fuera de su alcance, en la elección de alternativas políticas. Por ejemplo, si revisamos algunas cifras de Latinobarómetro (2021), en esa base de datos podemos encontrar que entre 2010 y 2018 el indicador de apoyo a la democracia observó una baja muy significativa con una disminución de 64% a 48%. En otras palabras, el apoyo y la satisfacción de la ciudadanía hacia la democracia parecen poco alentadora. Otras cifras del mismo instrumento revelan un creciente desinterés de la población más joven hacia los problemas políticos¹.

1 Cifras de otras encuestas nos muestran indicadores que también se traducen en desencanto de la política y la democracia: la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de

Así, desde mi perspectiva, el tránsito real a un modelo democrático supone la construcción de instituciones y procesos políticos que integren e incluyan la pluralidad de expresiones políticas, culturales, sociales y territoriales. Pero al mismo tiempo, requiere resolver los problemas vinculados con la consolidación de un Estado: en el que los derechos humanos sean respetados por los propios ciudadanos y los gobernantes en turno, por condiciones necesarias para que disminuyan los niveles de pobreza y se generen mejores mecanismos de distribución de los ingresos tanto en el ámbito nacional, como en el espacio sub-nacional, un espacio en el que se integre a los gobernados en la toma de decisiones, y se consoliden canales efectivos de transparencia y rendición de cuentas, como elementos mínimos que beneficien el vivir en comunidad y en sociedad.

La coyuntura en nuestro país nos plantea la necesidad urgente de consolidar de manera efectiva, algunos de los canales que ya están integrados en la legislación federal y las estatales, y hagan operativos tanto la participación ciudadana de movilización como la de consulta, con sus respectivos y ya conocidos mecanismos como el referéndum, la iniciativa popular, los derechos de petición, revocación de mandato, reclamación, audiencia pública, acceso a la información, cabildos abiertos, entre otros. Pero por otro lado, nos invita para abrir la discusión sobre temas relevantes, como el que se refiere a la posibilidad de que ciudadanos verdaderamente independientes participen con candidaturas en los procesos electorales federales, estatales y municipales, o la posibilidad de incorporar nuevos ámbitos, espacios y perspectivas de análisis que incorporen lo urbano, lo rural, lo comunitario, las lógicas geográficas y locales, en la definición y resolución de los problemas políticos, por mencionar algunos.

Entender los problemas de equidad democrática en un país desigual, nos

Gobernación (SEGOB) realizada en los años 2005 y 2012 (ENCUP, 2005 y 2012) resaltan que la calificación general que los ciudadanos otorgan para el Congreso disminuyó al pasar de un 8% de los ciudadanos que confiaban mucho en esta institución en el 2003, al 5.09% en el 2005 y al 4.4% para el 2012. En tanto, los partidos políticos también disminuyeron su porcentaje de confianza al pasar del 6.04 al 3.13% de 2003 a 2005, y a 4.4% en 2012. La Encuesta Nacional de la Juventud del 2005 y 2012 muestra que las instituciones y personajes calificados con menores niveles de aceptación por los jóvenes son la policía con un promedio de 5.9 y 4.3; los partidos políticos y los diputados federales con 6 y 4; y los sindicatos con 6.5 y 4.5 (ENJ, 2005 y 2012).

remite a procesos históricos de larga duración. Pero también, nos permite entenderlos como ya lo mencionamos, como consecuencia, por un lado, del desfase que existe entre el marco normativo-jurídico y, por otro, del diseño institucional y sus condiciones concretas.

La democracia en México y su imposibilidad material en el plano de lo real, para concretar los ideales democráticos en donde las mayorías se sientan realmente representadas y participen de la toma de decisiones en el espacio público y político, ha dado lugar, casi desde su origen, a la consolidación de grupos oligárquicos que definieron el destino del país, sin considerar otros intereses que los propios.

Nuestra frágil democracia está acompañada y marcada en la época contemporánea, por lo ocurrido en la década de los ochenta, que se denominó mundialmente como *la década perdida*, por su nulo crecimiento económico, pero también por la inequidad y desigualdad que lo definieron. Más de un cuarto de siglo ha transcurrido desde entonces y, a pesar de los esfuerzos emprendidos para contrarrestar dicha situación, los resultados no son alentadores ni en el espacio latinoamericano ni en México, como lo muestran diferentes estadísticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los informes de desarrollo humano y en los datos que arrojan los análisis de éste. En ellos, se menciona que, en términos globales, nuestro país se mantiene con profundas inequidades y desigualdades sociales, que perpetúan las condiciones de exclusión para buena parte de la población. Un ejemplo, que corrobora esta percepción es el hecho de que el 10% de la población mexicana más pobre, participa con el 1.0% del Producto Interno Bruto (PIB) mientras el 10% de la población más rica, lo hace con el 43.1% (PNUD, 2005 y 2012)

Desafortunadamente en nuestro país, la debilidad institucional ha sido un elemento funcional para el propio sistema político, y no podemos seguir pensando que el diseño y el funcionamiento de las instituciones políticas deben hacerse por medio del *automatismo*. Por el contrario, es preciso tener presente que las virtudes particulares de los sistemas políticos, electorales y de gobierno, no se reducen a las propias instituciones o a las nociones jurídicas, sino que es la conjunción de distintos

factores como la situación histórica particular y la cultura política, las que permiten el buen o mal funcionamiento del sistema político en su conjunto. Por supuesto, en esa discusión sería fundamental no perder de vista que en la *democracia real* - poliarquía- como lo refiere Roberth Dahl, resulta indispensable abrir los canales y espacios de participación de aquellos que no tienen acceso a nada y, en los procesos históricos han quedado excluidos de participación, de derechos y de beneficios concretos.

La reforma electoral 2014 y sus implicaciones para vida nacional en el 2023. IFE/INE y sus retos de futuro

Hacer un análisis sobre los procesos electorales en México, supone hoy, pensar de manera crítica el propio funcionamiento y la estructura del INE, por ejemplo, en la relación que tiene con los OPLE. La idea en todo caso tendría que ser el identificar y reflexionar sobre los retos y las posibilidades de futuro del propio instituto y la democracia en México.

El contexto histórico.

En términos históricos, la derrota del PRI en el año 2000 puede reconocerse como un cambio de gobierno, pero en un régimen constitucional que había cambiado gradualmente a través de varias décadas de reformas políticas, como la de 1977, algunas reformas en la década de 1980 y la constitucional en 1990, que incluyó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano electoral, pero todavía dependiente del gobierno federal con la presidencia del consejo bajo el Secretario de Gobernación.

Uno de los momentos de *ruptura* del sistema político mexicano y de la reingeniería electoral, se puede identificar con la reforma de 1996, que trajo consigo en la norma, la independencia y autonomía del entonces IFE, además de la creación del Tribunal Electoral del Poder de la Federación (TEPJF) y la elección de manera directa del jefe de gobierno en el Distrito Federal. Esa reforma, impulsó que las siguientes elecciones llegaran en medio de un régimen más competitivo, que al menos en apariencia, apuntaras después de muchos años, al final del sistema de

partido hegemónico priista, o, en otras palabras, del tránsito de sistema autoritario y sin competencia a uno pluralista de partidos y con competencia electoral.

A partir de ese momento se pasó por dos alternancias: los gobiernos del PAN durante el periodo 2000-2012, con Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa como presidentes de la república, respectivamente, y el retorno del PRI durante el periodo de 2012-2018 con Enrique Peña Nieto.

La llegada de Morena y el triunfo de Andrés Manuel López Obrador para el año 2018, significó nuevamente un cambio de gobierno, con características competitivas, que constituyó la tercera alternancia en este corto periodo de competencia democrática a nivel federal. A pesar de esa alternancia de partido en el gobierno, no podemos asegurar, hasta este momento, que seamos testigos de un cambio de régimen político, pues las facultades constitucionales que detenta el titular del ejecutivo federal son las mismas que años atrás. No obstante, no está demás mencionar que sí se han realizado interesantes cambios constitucionales como los representados por la creación de la Guardia Nacional y la creación de la Fiscalía General de la República (FGR), lo cual nos hace pensar que, si bien el régimen es el mismo, está en proceso de transformación. Por su parte, y como un asunto sin resolver aún, el tema de la aprobación de la reforma electoral propuesta por el presidente en diciembre del año 2022 podría modificar una parte significativa del régimen, y nos referimos a la organización de las elecciones, aunque esto aún continúa en proceso de discusión.

Por su parte, el sistema de partidos experimentó un proceso de *desinstitucionalización* que se manifestó con mayor claridad en las elecciones de los años 2018 y 2021. A partir de ese momento, pudimos observar el crecimiento como fuerza política de Morena, en detrimento de los hasta entonces, partidos tradicionales. El PRI, el PAN y el PRD iniciaron un proceso de pérdida de electores, que fueron entregando su apoyo al partido del Presidente, hasta llegar al año 2023, con coyuntura en la se consolidó una conformación nunca vista, en la que Morena gobierna 20 estados, es decir, la mayoría de las entidades federativas, y junto con el PES y la alianza PT/Partido Verde suman 22 estados bajo su gobierno; por su parte, el PAN gobierna 6 estados; el PRI tiene 2, el número más bajo en toda su

historia; y, finalmente MC, tiene las gubernaturas en 2 de entidades federativas. Resalta el hecho de que el PRD ya no gobierna ningún estado de la República.

Muchas transformaciones han marcado el desarrollo de la historia política en México, y no es un secreto para nadie que hemos pasado, casi de manera permanente, por reformas políticas y electorales, aún antes de la creación del IFE en la década de los noventa. No obstante, es de resaltar el hecho de que las elecciones de 2006 y 2012, apresuraron en muchos sentidos una *revisión* que aseguraban algunos, era de fondo e intentaba modificar el sistema electoral en su conjunto.

No es un asunto menor aclarar que el sustento político de la reforma electoral del 2014 fue impulsado, por un lado, por el Pacto por México, y por otro, por las negociaciones que se visibilizaron de las reformas estructurales que el Poder Ejecutivo impuso a una clase política dúctil. Cabe aclarar que, al menos en el discurso, la idea fundamental de la reforma electoral del 2014 fue el intento de modificar sustancialmente tanto las reglas como las instituciones que se encargan de organizar y vigilar diferentes tramos de los procesos electorales en el ámbito federal y local. Aunque ahora sabemos que las consecuencias de esa reforma no se acercan al ideal originario.

Los temas consignados en el marco del Pacto por México, firmado por las principales fuerzas políticas, o al menos las principales en términos electorales, impulsada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, parecían razonables en un primer análisis. Es decir, las premisas que se discutieron parecían adecuadas. No obstante, a la luz de la aprobación de aquella reforma constitucional y la correspondiente reglamentación secundaria en materia electoral, parece que hoy, las consecuencias de esas modificaciones normativas e institucionales son impredecibles y aún no observamos las implicaciones en toda su magnitud. Si bien es posible identificar avances en diferentes temas que consigna la propia reforma constitucional y la legislación secundaria, también es de reconocer que surgieron preguntas fundamentales que debieron resolverse pronto y sobre la marcha, pero que hoy no tienen respuesta clara.

Uno de los problemas más importantes que enfrenta la instrumentación de la legislación electoral, es precisamente su origen, marcado por la premura, la irresponsabilidad y la prisa que tenían los legisladores para aprobar la nueva reglamentación, que desafortunadamente dejó una cantidad significativa de huecos y vacíos que la alejaron de su primera intención de modernizar al sistema electoral y de partidos en México; y que, por ejemplo, con procesos tan complejos como la reforma política del entonces Distrito Federal, dejaron ver que los puntos ciegos de la norma fueron resueltos más con voluntad política e imposiciones que con un sistema político, electoral y de partidos moderno y a la altura de las difíciles condiciones del país.

Las implicaciones que trajo consigo la reforma del 2014 para los procesos electorales federales y locales, son profundas, como los problemas que se han presentado en su instrumentación. Basta, con revisar la prensa de los diferentes procesos electorales que se han llevado a cabo desde su instrumentación, para darnos cuenta de que, a diferencia de lo que algunos siguen argumentando, esa reforma constitucional, no es el mejor de los mundos y tampoco constituyó un marco para la resolución de todos los problemas de un sistema electoral que se pretendía modernizar -tan complejo como el mexicano-; y mucho menos, se le puede entender como la última reforma electoral de la cual seremos testigos.

Algunos ejes analíticos de esa reforma del 2014, que hoy están presentes y que, sin duda determinan al INE en su operación y funcionamiento para la organización de las elecciones en México, están como lo he mencionado en otros textos (Gutiérrez, E. 2016) relacionadas con: a) el alto costo que representa la organización de elecciones; b) los evidentes problemas de coordinación entre el INE y los OPLE; c) el conflictivo marco de atribuciones compartidas en la organización de las elecciones concurrentes; d) el dilema que se vinculan con los mecanismos de representación con los partidos políticos, pero también con las mal logradas candidaturas independientes; e) el complejo proceso de fiscalización; f) los retos que enfrenta el Servicio Profesional Nacional en su funcionamiento interno, mecanismos e incentivos, responsabilidades institucionales y presupuestales, pero también en el ámbito de la organización de las elecciones; y g) las campañas en

medios y el modelo de opinión pública. Todos, temas que hoy no están resueltos a cabalidad.

Algunos de los retos que deberá enfrentar el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), que se derivan de la última reforma político electoral del 2014 (Gutiérrez, E., 2016) en un marco social, político, económico e institucional poco favorable, y en un contexto de desbalance institucional y fragilidad de la democracia, tienen que servir de punto de anclaje para la supervivencia del propio Instituto, pero también para la organización de las futuras elecciones.

Antes de entrar con el análisis de los problemas presentes y la ruta crítica para abordarlos, es importante enunciar que los defensores de la reforma político-electoral del 2014 sostenían, y no sin razón, que era indispensable realizar ajustes importantes entre los que destacaban: a) reducir el costo de la organización de los procesos electorales; b) dotar de mayor transparencia y certidumbre al régimen político y a las instancias encargadas de vigilar el cambio de poderes, vía los procesos electorales, sobre todo en el ámbito local; c) incorporar como causales de nulidad de una elección el rebase de topes de campaña por exceder en más del 5% los montos asignados, la utilización de recursos ilícitos o la adquisición de cobertura informativa en radio y televisión, cuando éstos fueran determinantes para el resultado de la elección. (Gutiérrez, E., 2016)

También sostuvieron que la reforma permitiría la consolidación de una cultura de debate a través de los medios de comunicación; una red institucional, jurídica y procedimental de carácter nacional, así como la consolidación de nuevos organismos encargados de llevar a cabo las elecciones en el ámbito federal y local. Pero al paso de los años es cada vez más evidente que esa reforma y sus fundamentos se perdieron en el camino. El resultado de las negociaciones entre las fuerzas políticas en el marco del Pacto por México muestra cada día que no se lograron consolidar todas esas propuestas que se suponía modernizarían tanto al sistema electoral como el de partidos. Por ejemplo, en lo que respecta al entonces IFE, la reforma lo dotó de 74 nuevas atribuciones, pero no siempre con los mejores resultados. Tampoco logró consolidar un instituto nacional con atribuciones claras en las entidades federativas como algunos pretendían. Pero lo que sí generó, es un

problema muy serio, al dejar a la mitad del camino, un proceso para fortalecer los mecanismos democráticos en los estados. En ese sentido -desde mi punto de vista- se desvaneció la posibilidad de consolidar una *reingeniería institucional*, y se dejó un proceso a la mitad, entre el fortalecimiento de las funciones y atribuciones del IFE -ahora INE-, frente a la consolidación de la autonomía de los institutos electorales estatales -ahora OPLE- respecto de los poderes locales. Este hecho, y no es menor, sobre todo si consideramos que no se entró a la discusión de fondo, para fortalecer a la democracia como práctica arraigada entre la población y como parte de la cultura política, que supondría construir mejores mecanismos de participación y representación política; y para fortalecer efectivamente a las instituciones en el ámbito estatal, con la idea de transparentar los procesos electorales desde las propias realidades sub-nacionales.

Es claro que el proceso de fortalecimiento de la vida ciudadana y democrática en México es una tarea mucho más complicada y de largo aliento, que no reedita a los partidos políticos en el corto plazo y mucho menos para los procesos electorales. En ese sentido, creo que este conjunto de reformas y la clase política que las defendieron, en vez de fortalecer el federalismo y la democracia real; acotar a las legislaturas locales y a los gobernadores y apostar por un proyecto de ciudadanía robusto; apostó por construir un modelo híbrido, que de alguna manera centralizó decisiones en el INE y en su Consejo General con responsabilidades nunca vistas, que han supuesto un reto en diferentes rubros -como lo explicaremos a continuación- y porque no decirlo, excesos y extralimitaciones en la toma de decisiones del árbitro electoral.

Costo de la democracia.

Como arriba lo mencioné, uno de los temas que impulsó la reforma electoral del 2014, fue disminuir el elevado costo de la democracia y la posibilidad de hacerla más económica en su proceso de organización. Sin embargo, y aunque en diferentes sentidos no es responsabilidad exclusiva del INE, en algún momento deberá responder como cabeza de la organización de los procesos electorales en

México, ¿Cuánto dinero del presupuesto público se ahorra realmente con el nuevo diseño institucional impulsado desde esta reforma, para la realización de elecciones, tanto en el ámbito nacional como en el estatal? Porque parece que con ese marco legal la organización de las elecciones es igual o más cara que en años anteriores. Como sea, lo que parece urgente es realizar nuevos estudios a nivel nacional y local sobre el análisis de costos con la finalidad de evaluar los resultados a varios años de la reforma y explicar si realmente se redujeron los costos en la organización de las elecciones.

De hecho, parece ser que tanto el INE como los OPLE, cuentan con una estructura similar, para realizar los trabajos sustantivos que les están mandatados, o incluso en algunos casos, como lo establece la nueva legislación y la ampliación de facultades y atribuciones para el INE, se ha tenido que ampliar la estructura para el adecuado funcionamiento de los procesos electorales, por ejemplo, para coordinar los trabajos nacionales y locales. En ese sentido, la estructura del INE es prácticamente la misma que la del IFE, inclusive en algunos casos, como la fiscalización, se puede hacer un comparativo de los gastos millonarios que se ha ejercido y se seguirá ejerciendo para cumplir dicha función.

Por su parte, los órganos centrales del Instituto siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Pero ahora, el Consejo General está integrado por 10 consejeros y consejeras y un Presidente, en lugar de 8 y 1 como antes. En los estados: juntas locales y distritales, y consejos temporales en ambos espacios se mantiene el mismo arreglo institucional. Si a eso sumamos las estructuras que existen en los OPLE, valdría la pena preguntarse si el ahorro presupuestal es real, o si es necesario pensar en una verdadera reingeniería institucional que permita el desarrollo de elecciones más austeras, sin perder los elementos centrales de confianza, transparencia y claridad en la obtención de los resultados electorales.

Coordinación con los OPLE.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) -que sustituyó al antiguo Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales-,

ahora, además de regular las elecciones federales, también lo hace en el ámbito local. Situación que fue instrumentada en tiempo récord, con diversos ajustes a las constituciones de los estados.

Así, resulta realmente lamentable que, frente a la ausencia de división de poderes en las entidades federativas y las evidentes prácticas contrarias a la democracia, representadas por la intromisión de gobernadores en las entidades federativas, la apuesta de nuestra clase política sea, en lugar de fortalecer a las instituciones estatales y la vida democrática, impulsar un modelo híbrido que centraliza las funciones electorales, pero que en los hechos, parece no respetar la libertad de los integrantes de la federación, pero además, concentrar en el Consejo General del INE muchos procesos en la difícil toma de decisiones, incluso de las entidades federativas

Todos los estados de la república modificaron su legislación y entraron a las discusiones sobre la reelección consecutiva y los procesos sancionadores - ordinarios y especiales- o la posibilidad de incluir a las candidaturas independientes. Este marco inédito, nos hizo testigos de un INE y su Consejo General, que el día de hoy cuenta con amplias facultades para el nombramiento y la posibilidad de remoción de los consejos de los OPLE, la capacidad de atraer procesos de las elecciones estatales o municipales cuando existan factores que desde la perspectiva del Consejo General *“afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo o cuando no existan condiciones políticas idóneas por la injerencia de alguna autoridad”*.

Así, el Consejo General del INE, actualmente cuenta con facultades para remover a consejeros de los organismos públicos locales bajo ciertas condiciones. Ese supuesto, y el hecho de que el INE pueda asumir, atraer y delegar facultades, pueden erosionar la certeza de los procesos, pero, además, ha obligado al Instituto a moverse en un complicado filo de discrecionalidad -incluso quizá sin dolo o mala intención de sus consejeros- que define, en los hechos, a integrantes de un colegiado en cada una de las entidades federativas como subordinados a ese nombramiento.

Frente a esas nuevas condiciones, aún hoy existen dudas razonadas, por ejemplo, sobre ¿Cómo se debe ejercer la facultad de atracción y cuáles son sus implicaciones políticas y jurídicas? Es decir, la discusión trasciende en ámbito de lo jurídico, y se vincula con problemas prácticos como el de presupuestos, el de organización institucional, el de gestión administrativa, pero también del espacio de la toma de decisiones. En otras palabras ¿Cómo se instrumentan en los hechos, los procesos de asunción total y parcial, así como los de delegación del INE? ¿cómo controla el Consejo General el impulso de extralimitarse en sus funciones?, como ya ha ocurrido en la compleja relación con los OPLE, por ejemplo, cuando en últimas fechas el TEPJF intervino para revocar la destitución de consejeros.

Atribuciones compartidas

La mayor parte de los acuerdos con los OPLE, han obligado a éstos últimos a pagar la mitad de todo lo necesario para la organización de las elecciones, pero sin un lugar real de seguimiento del proceso. Considero que no es un asunto menor la enorme cantidad de actividades y facultades que la legislación incorporó como atribuciones y responsabilidades exclusivas del INE.

Así, las funciones y atribuciones que se suman a las ya existentes como la consulta popular, la organización de comicios internos de partidos políticos, la facultad de distribuir el tiempo del Estado de manera igualitaria y el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; las asignación de pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, la atención de quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y sus sanciones, la vigilancia para que los partidos políticos y sus precandidatos, así como candidatos independientes contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, la organización de debates públicos, la vigilancia para evitar la entrega de dádivas, la propaganda encubierta y el uso de encuestas como propaganda electoral, sumado claro a la fiscalización en tiempo real de los recursos de las campañas para vigilar el tope de las mismas, la organización del proceso y la jornada electorales en el ámbito federal y local, no es en el terreno de operativo y real una labor sencilla.

Partidos y candidatos independientes

Existen algunos puntos interesantes que deberemos analizar de esa reforma, en lo que corresponde, por ejemplo, al hecho de que: a) en la Cámara de Diputados y los congresos locales, la primera fuerza no podrá tener más de un 8 por ciento de asientos en relación a su porcentaje de votos; b) los partidos podrán registrar hasta 60 candidatos plurinominales que al mismo tiempo sean uninominales -para el Senado la cifra es de 6-; y c) que en las candidaturas de hombres y mujeres en las listas plurinominales deben ir intercaladas.

Sin embargo, otros temas llaman la atención y preocupan porque todo indica que la reforma político electoral ha fortalecido a la clase política que está al frente de los principales partidos nacionales: 1) si bien se considera la reelección consecutiva para algunos de los cargos de representación popular, éste hecho por sí mismo, no promueve la profesionalización política, ni la rendición de cuentas, pero tampoco permite evitar la intromisión de las cúpulas de los partidos en la reelección; 2) las fórmulas de integración de las Cámaras de Diputados y Senadores quedaron intactas y no fue revisada la cantidad de legisladores, pero lo que si se modificó fue el umbral para que los partidos que no logren el tres por ciento de la votación sean excluidos del proceso político, hecho que por un lado hace más complicado a los partidos pequeños conservar el registro, pero por otro, también evita la integración de nuevas fuerzas políticas; 3) la legislación incorporó la figura de las candidaturas independientes, no obstante, es casi imposible la participación de candidatos independientes, tanto para la elección presidencial como para los otros cargos de representación popular, y como la historia lo ha demostrado en los últimos proceso en los que ya operó la reforma, pues es más sencillo alcanzar el apoyo para buscar el registro de partido que de candidato independiente.

Así, por ejemplo, el argumento para establecer un umbral alto para los candidatos independientes es que no se puede abrir *tanto* la posibilidad de que los ciudadanos participen de ese modo. Sin embargo ¿Qué no las candidaturas independientes deberían ser precisamente un mecanismo real y viable que permita a los y las ciudadanas competir frente a los partidos y plantear que no estamos de

acuerdo con ellos porque no están haciendo bien las cosas? ¿Acaso es un cálculo para que la norma permita incidir en espacios controlados, pero que en los hechos resulta imposible y mantiene de facto el control de los partidos políticos sobre los procesos políticos? No es un asunto sin importancia que la norma establezca que los candidatos independientes a la Presidencia de la República deben tener tres veces más, lo requerido para la constitución de un partido político, y deba tener 17 entidades federativas en las que se tenga al menos el 1%, en menos de 120 días.

Fiscalización

Este es un tema complejo en el que por las propias condiciones de la disputa política y de las estrategias que emplean los partidos políticos en los procesos electorales representa la mayor de las complejidades. Sobre el particular no se puede negar que existe un avance significativo porque, entre otros, se propuso que la autoridad electoral tenga un análisis del ejercicio y destino de los recursos antes de que sean entregadas las constancias de mayoría para vigilar el rebase de topes de campaña.

Sin embargo, sobre esta área de responsabilidad surgen varias preguntas. ¿El INE ha tenido la capacidad técnica, jurídica y política para lograr este objetivo con los mejores resultados? Si bien, la norma establece que el INE, puede delegar en los OPLE la función de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas, la actividad aparece como una facultad centralizada por el propio INE, situación que en los hechos ha representado un embudo para cumplir con la legislación en materia, sobre todo si pensamos en que en varias entidades federativas, los OPLE no cuentan con áreas técnicas que puedan realizar dicha tarea. Frente a esa situación, y como una pregunta abierta ¿no valdría la pena pensar en estructuras en el espacio estatal que profesionalicen esta actividad? O, por el contrario, centralizar totalmente la tarea y que los OPLE se consoliden sólo como espacios de promoción de los mecanismos de participación ciudadana.

Servicio profesional y organización de las elecciones

Algunos temas técnicos, operativos y procedimentales de la organización de las elecciones, sin duda son los menos llamativos porque no importan en el espacio de la prensa y, porque algunos francamente los desconocen. Sin embargo, y derivado de la reforma 2014, el Servicio Profesional es uno de los más complejos y completos que, desde mi perspectiva no está resuelto.

En el caso de la organización de los procesos electorales y las actividades que se realizan en la jornada, aún es posible observar un gran reto operativo que, en procesos electorales posteriores a la reforma del 2014, fueron observados y superados con dificultades, por ejemplo, en las elecciones del 2015 en el entonces Distrito Federal, en lo que respecta a la instrumentación de la casilla única. Entre otras razones porque la legislación no es clara en cuanto a los mecanismos para la celebración de procesos electorales locales, que no son coincidentes con el federal. Así, por ejemplo, en esa elección del 2015, fue un reto el nombramiento de funcionarios de la mesa directiva, que fue realizado por los consejos distritales del INE, para las elecciones locales en el Distrito Federal. Pero si de retos hablamos, por ejemplo, en los procesos electorales que sí son coincidentes, los funcionarios de casilla han tenido que realizar el escrutinio y cómputo de seis elecciones, por ejemplo, en 2018; y cualquiera que tenga experiencia en ese ejercicio sabrá realmente lo que representa esa labor en una casilla electoral para terminar esa tarea ya muy avanzada la noche.

Sin duda, uno de los temas centrales que han impactado el funcionamiento del INE es su coordinación con los OPLE, en lo que se refiere a la organización del proceso electoral y el desarrollo de la jornada. Este vínculo, que se construye por medio de la estructura institucional tiene su puente de interacción con la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional que, como sabemos, cuenta con dos sistemas, uno para el INE y otro para los OPLE.

Este punto constituye uno de los nudos problemáticos que pocos observan, pero en el que hoy se encuentran algunos de los principales retos para la adecuada organización de las elecciones y, a pesar del tiempo transcurrido, aún existen claras interrogantes e inconsistencias en su funcionamiento. De manera urgente, es

necesario hacer una evaluación crítica sobre cómo está funcionando ese servicio profesional en el ámbito federal y las entidades federativas; cómo se están dando los procesos en el ámbito de lo laboral, en el que los y las trabajadoras, particularmente de los OPLE son contratados por instancias distintas a las que los reclutan, capacitan y evalúan; o cómo es que los OPLE enfrentan la suficiencia presupuestal para la organización de los procesos locales con los recursos de sus entidades federativas.

Campañas en medios y opinión pública

Para esa reforma del 2014 hubiera sido deseable que los encargados de diseñarla incluyeran de una manera más decidida los fundamentos que la motivaron. Por ejemplo, en lo que respecta al formato para las campañas en radio y televisión, en donde, al contrario del reclamo ciudadano, seguimos viendo el mismo modelo de spots. Bajo una distribución entre los partidos con los mismos criterios: 70 por ciento del tiempo repartido según el porcentaje de votos obtenido en la última elección y 30 por ciento de manera igualitaria; los partidos de nuevo ingreso solo entran al reparto de ésta última franja al igual que los candidatos independientes.

Además, creo que otro de los retos que ha enfrentado el INE, es dar respuesta en el ejercicio práctico, a los cabos que quedaron sueltos en el marco legal. En ese sentido el INE ha tenido que enfrentar los desajustes normativos e institucionales y debe, igual que ocurrió en las elecciones anteriores, rendir cuentas por defectos que no son imputables a la institución electoral, y que responden más bien a la prisa por aprobar dicho instrumento. Como en el caso del famoso artículo 134 constitucional, en el que INE enfrentó un escenario donde sus atribuciones y competencias quedaron limitadas para regular ciertas conductas. Que, entre otros, obligó al INE, a posicionarse frente a esas ausencias, situación que generó que su presencia en el espacio público representara un alto costo, en detrimento de su vida institucional.

Reflexión final. Necesidad de una reingeniería administrativa y funcional del INE, propuestas y posibles líneas de acción.

Dicho lo anterior, parece claro que nuestro país se encuentra en un punto de quiebre que nos obliga a reflexionar sobre los retos y alcances futuros del modelo democrático, porque es en la coyuntura actual, cuando habremos de definir qué rumbo pretendemos tomar.

Muchos de los argumentos plasmados en el presente ensayo, son resultado tanto de la experiencia adquirida como consejero distrital del IFE desde el proceso 1999-2000, como consejero local en los procesos electorales federales 2011-2012 y 2014-2015, y en el de la Asamblea constituyente del 2016, pero también como académico de educación superior. En ese marco y con toda libertad, fuera del entramado institucional, puedo señalar diferentes factores que me parece están operando de manera equivocada en el marco de la organización de las elecciones en el país.

Diagnósticos institucionales con acompañamiento del Poder Legislativo

Lo que parece inminente y urgente, desde cualquier enfoque crítico de políticas públicas y diseño institucional, es que resulta indispensable, además de lo señalado a lo largo del presente ensayo, impulsar un conjunto de diagnósticos institucionales por carteras o rubros de las actividades del INE que permitan identificar las mejores opciones para su posible reestructura o reorganización.

Ese ejercicio y muchos otros, deberá estar acompañado por el congreso mexicano y su proceso de parlamento abierto, con la finalidad de debatir urgentes reformas legales y un rediseño orgánico básico en cuestiones nucleares, pero escuchando siempre la opinión del Consejo General, personal del INE y OPLE, entidades académicas, sociedad civil y cualquier voz que deba ser escuchada.

Uno de los elementos que deberá estar presente en el debate, es el posible agotamiento del “modelo ciudadano”, que en apariencia no va a más, y que realmente debemos repensar y reflexionar de manera seria, alejado de la inmediatez de la lógica partidista. Me parece que de ese agotamiento del modelo, existen varios ejemplos, pero quizás el más evidente, es el vinculado con la

participación de los ciudadanos para conformar las casillas o mesas receptoras de votación -en los ejercicios de participación ciudadana-, que incluso ahora con casilla única, y a pesar del optimismo institucional, ha mostrado en términos históricos una baja participación, comparada con otros ejercicios, y una cantidad importante de casillas, sobre todo en áreas metropolitanas, donde en diferentes procesos electorales, éstas abrieron incompletas de funcionarios.

Debemos ser responsables y entender que los ciudadanos, esos a los que se quiere convencer institucionalmente de participar y cuidar las elecciones, prestar su tiempo y sus domicilios para contar votos y cuidar las elecciones ya están cansados de esos mecanismos. En ese marco, el panorama es poco alentador, y nos debe hacer reflexionar sobre la posibilidad de incorporar para la recepción de los votos: centros masivos de votación, la utilización de urnas electrónicas, el voto electrónico por medio de aplicaciones y sitios web, entre otros. Siempre observando las claras desigualdades de acceso a este tipo de mecanismos en comunidades marginadas.

Sin duda es una necesidad de primer orden analizar y ajustar las amplias facultades del INE. Porque frente a la intromisión de gobernadores en las elecciones estatales, los legisladores federales y la clase política, no apostaron para fortalecer la democracia en el ámbito local y sub-nacional, y más bien se construyó un INE que centraliza procesos, capacidades, atribuciones y poder -en ocasiones parece de manera desmesurada- y sus decisiones parecen estar más orientadas a los compromisos con los propios partidos políticos.

Sin duda, urge analizar la estructura de la organización de las elecciones en el ámbito de lo nacional y local. Para transitar a un escenario en el que los OPLE, no solamente aporten, cuando el presupuesto lo permite, recursos económicos, y por el contrario ejerzan atribuciones amplias para la organización de las elecciones. O en su defecto, se consolide un sistema de elecciones, realmente nacional que elimine la duplicación de actividades y se tome la difícil decisión de consolidar a esos institutos en las entidades federativas, como los responsables y promotores de los mecanismos de participación ciudadana;

Sin duda, en los diagnósticos impulsados desde el propio INE y con el acompañamiento de los legisladores, deberá quedar claro que no basta con entender a la democracia desde su vertiente procedimental y normativa y, por el contrario, debemos entenderla más desde el espacio de una democracia sustantiva, en la que, por medio de la participación y el empleo de los mecanismos democráticos, se inicie la compleja tarea de resolver de fondo importantes problemas de desigualdad -económica, étnica y de género-, asimetrías y exclusión. Es decir, como un marco en el que la democracia finalmente juegue un papel fundamental en la transformación de las condiciones de vida de los y las ciudadanas. Sin duda, la puerta de entrada a esa transformación es contribuir con la consolidación de un Consejo General y un INE, que sirva como un vehículo, como un instrumento, y como una condición *sine qua non*, para lograr esa transición.

Reingeniería institucional y de procesos

Nadie niega las amplias necesidades orgánicas y requerimientos para ejercerlas, que han sobrevenido tras multiplicarse más competencias del INE desde las reformas constitucionales y legales de 2014 y 2015. Pero, probablemente lo más significativo de ese contexto, es que, en lugar que los máximos directivos del INE, se preocuparan por el diseño de planes y una ruta crítica con interlocuciones con el Poder Legislativo para buscar el reordenamiento organizacional y regulatorio del INE por una vía colaborativa -sin que esto implique poner en riesgo la autonomía- más bien se concentraron en disputas económicas, presupuestales y políticas, contra los poderes democráticos representativos, como es la judicialización de sus prerrogativas.

Como parte de la discusión y reingeniería administrativa interna, valdría la pena reflexionar y reconceptualizar a la Junta General Ejecutiva como un verdadero órgano colegiado de administración, que mantendrá por ley al Presidente del Consejo General como presidente simultáneo de dicho órgano, mientras que la Secretaría Ejecutiva, se puede rediseñar con una esfera de competencias acotada, que transfiera algunas de sus facultades al propio órgano colegiado, Esa modificación no implicaría ampliación presupuestal, porque la conformación de ese

órgano colegiado de administración, recaerían en la propia estructura orgánica de las ya muy institucionalizadas direcciones ejecutivas, que dejarían su subordinación vigente frente a la Secretaría Ejecutiva al convertirse prácticamente en pares. En ese esfuerzo de reorganización administrativa y constitucional, tendrían que preverse controles internos, en el que pueden participar de manera permanente integrantes de Consejo General.

En esa misma línea de ideas, podría impulsarse que la Oficialía Electoral se convierta en la Secretaría del Consejo, y a la par, hacerla cabeza de toda la estructura de secretarios de las juntas locales y distritales; pero también de los consejos locales y distritales, para potenciar su autonomía de gestión, adscribiéndole de forma directa a la Presidencia, sin interferencias de la Secretaría Ejecutiva.

En lo que respecta también al ámbito interno, pero ahora vinculado con la organización del proceso electoral, existen horarios y jornadas de trabajo extenuantes e inhumanos, por ejemplo, para el cómputo de las votaciones y el cumplimiento de plazos. Con el marco normativo vigente y el acompañamiento de los legisladores, se podrían impulsar cambios significativos desde el Consejo General para transformar esa dinámica.

También resulta urgente, analizar y revisar los vacíos institucionales, tanto en la organización, como en la operación del servicio profesional, en su vertiente nacional y su rama local. Si bien esta área, no recibe un espacio central en los medios, sin duda es el corazón del propio INE, y necesitan una revisión ajustes de fondo muy importantes.

El artículo 35 de la LGIPE señala que *El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto*. Sin duda, pocos son los preceptos que dan tanta importancia al carácter y fines de un órgano, en tanto que le aúnan requerimientos y potestades al Consejo no sólo de instancia superior para

interpretar un robusto orden jurídico, a la vez que lo responsabiliza para que desde él se irradie todo un sistema de principios.

Por ese motivo el Consejo General deberá esforzarse más en que no se le perciba como un órgano apático, que rinde cuentas orgánicas, ejecutadas casi de manera mecánica e inercial, como algunos de sus actuales integrantes suelen proyectar, en un entendimiento seco de reglas, normativas, informes, calendarios y autorizaciones. Es claro que esta reflexión, no presupone ningún desprecio por los ordenamientos jurídico-electorales, sabiendo que aquí se buscan pericias y dominio de la materia electoral, en todo caso, lo que deseo subrayar es que cualquier *expertise normativista*, quedará trunca, de no combinarse con el sentido de imparcialidad, equidad y una interpretación simultánea en principios rectores que para cada caso concreto se requiere.

Finalmente, me parece que lo que demanda el Consejo General del INE, es la construcción de una agenda que difunda entre servidores públicos y sujetos regulados: ciudadanía, partidos, candidatos, agentes sociales y corporaciones privadas, tanto las implicaciones como los significados de cada principio rector. Deseo que éste y otros espacios, sirvan como marcos en los que se contribuya con experiencias que permitan construir de manera colectiva una posibilidad real de futuro.

Acaso no sería la hora de que, con la recomposición parcial del Consejo General que se aproxima, se apunte más a recuperar prioridades de una agenda racional y garantista del INE que reequilibre su orden y controles orgánicos, eficiente en el ejercicio de sus competencias y recursos, al tiempo que persuada a la ciudadanía con respecto a que todavía existe una institución arbitral de comicios, pendiente de recuperar confianzas populares perdidas.

Referencias y fuentes de consulta

Bovero, M. (2014). ¿Crepúsculo de la democracia? En Salazar, L. (coord.). *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. México: Editorial Fontamara.

Dahl, R. (1991). Los dilemas del pluralismo democrático. México: Editorial Patria SA de CV.

Ferrajoli, L. (2014). Crisis económica, colapso de la democracia. En Salazar, L. (coord.). *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*. México: Editorial Fontamara.

Gutiérrez, E. (2016). “Aproximación sobre la reforma electoral: vinculación INE-OPLES retos y perspectivas, en: Rosa María Mirón. Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político electoral 2014, México: UNAM, La Biblioteca, IEDF, TEDF.

Gutiérrez, E. (2017). “Retos Teóricos e Históricos de la Democracia en México” Editorial Itaca. México: Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno,

Latinobarómetro (2021). Latinobarómetro 2021: banco de datos. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018) *Cómo mueren las democracias*. Editorial Ariel.

O'donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead L.(comps.), (1988). Los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Paidós.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*.

____ (2012), *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*.