

El “Plan B” o el caballo de Troya

Mariano Sánchez Talanquer*

Publicado en Javier Martín Reyes y María Marván (coords.), *Radiografía del Plan B: La Reforma Electoral de 2023 a examen*. Ciudad de México: UNAM-IIIJ.

De todos los aparatos administrativos del Estado mexicano, el gobierno en turno ha decidido que el más necesitado de cirugía a corazón abierto es el Instituto Nacional Electoral. Los problemas públicos de México abundan y desde la federación hasta el último municipio, los gobiernos carecen de capacidades suficientes para hacerles frente. Las instituciones de procuración de justicia, policiales, educativas y fiscales, por mencionar algunos ejemplos, están urgidas de fortalecimiento y profesionalización. Pero la prioridad política del gobierno está en conseguir una reforma electoral. Según los dichos y acciones del presidente y su partido, la principal falla de nuestra democracia está dada por instituciones electorales que “en vez de garantizar elecciones libres, confiables, democráticas, auténticas, han convertido a una élite académica en garante de abusos en el uso del gasto público y cómplice protectora de conductas electorales fraudulentas e ilegales, lo que ha retrasado el tránsito político de México hacia la democracia”.¹

La intención de demoler y refundar esta parte del Estado estaba anunciada por lo menos desde el inicio de la administración. La coalición gobernante llegó al poder mediante elecciones democráticas organizadas por las mismas instituciones que

* Profesor Investigador de El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

¹ “Iniciativa Que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de La Ley General de Partidos Políticos, y de La Ley Orgánica Del Poder Judicial de La Federación, y Expide La Ley General de Los Medios de Impugnación En Materia Electoral, Suscrita Por Diputados Integrantes Del Grupo Parlamentario de Morena,” *Gaceta Parlamentaria* n°. 6169-C, año XXVI, Cámara de Diputados - LXV Legislatura, 6 de diciembre de 2022.

impugna, pero eso no bastó para afianzar su lealtad a las normas, formales e informales, que sostienen a una democracia constitucional. El INE y sus consejeros han sido los blancos de la retórica presidencial más virulenta. El órgano interno de control administrativo ha sido aprovechado para intimidar al funcionariado. En cada ronda de aprobación presupuestal, la mayoría gobernante ha dedicado a los organismos electorales los recortes más agresivos. El hecho mismo de la transición democrática, que el INE simboliza, ha tratado de borrarse de la historia. Es decir, contra esa institución se ha desplegado el menú entero de tácticas de deslegitimación a las que, en otros países como en México, gobiernos con ambiciones autoritarias recurren para minar los equilibrios democráticos.

Los ataques y amagos de los últimos años no eran azarosos. Pretendían allanar el terreno para una iniciativa de reforma constitucional que, sin tapujos, planteó “transformar la institucionalidad electoral al suprimir al INE”, empequeñecer a todos los Congresos del país, restarle financiamiento y espacios en medios a los partidos políticos (léase, socavar las capacidades competitivas de las oposiciones) y, por distintas vías, reintroducir al gobierno en las campañas y en la administración electoral misma. La movilización social masiva, junto con la falta de una mayoría calificada para reformar la Constitución, pusieron freno a esa reforma. Tanto la protesta ciudadana como la oposición partidista aconsejarían mayor cautela y ánimo negociador; son reflejo de valores democráticos y un pluralismo político más potentes y extendidos de lo que el grupo en el poder quisiera reconocer.

No obstante, el gobierno ha simplemente recargado los proyectiles en un “plan B”, dejando claro sus prioridades de guerra. El plan consiste en conseguir, por la vía de las reformas legales, los objetivos primordiales de la reforma constitucional: maniatar al INE y abrir oportunidades al gobierno para intervenir de forma activa en las contiendas y en la administración electoral, asegurando así ventajas competitivas para su partido. De prosperar este plan y organizarse los siguientes comicios federales bajo las leyes

propuestas, es muy probable que el régimen democrático quedaría herido de muerte. México forma parte de un conjunto creciente de democracias sujetas a un proceso de erosión o “deslizamiento hacia atrás” (*backsliding*), caracterizado por el debilitamiento tanto de los contrapesos al poder ejecutivo como de las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos políticos y civiles. No obstante, hasta ahora el país sigue pasando la prueba del ácido de la democracia: la celebración de elecciones libres, auténticas y mínimamente equilibradas, en las que el electorado tiene oportunidades reales de remover al gobierno en turno. Aquí sugiero que la reforma impulsada por el oficialismo implicaría un paso decisivo de vuelta hacia la autocracia electoral — en la jerga de la ciencia política contemporánea, al “autoritarismo competitivo”.²

En ese tipo de regímenes, como en los democráticos, las elecciones se celebran periódicamente, existen organizaciones opositoras y la disputa por el poder en la arena electoral no es meramente ritual. Sin embargo, las elecciones no cumplen con los requisitos institucionales mínimos para clasificarse como democráticas: el gobierno abusa de las instituciones estatales en clave partidista para desequilibrar estructuralmente las condiciones de competencia, volviendo el triunfo de opositores altamente improbable. Las voces críticas, sin ser necesariamente acalladas, son acosadas, deslegitimadas en forma sistemática y empujadas a los márgenes de la esfera pública, que se satura de propaganda oficial. Los partidos de oposición, junto con las organizaciones de la sociedad civil no alineadas al régimen, enfrentan dificultades orquestadas desde el poder. Finalmente, llegada la necesidad, ocurren irregularidades en alguna o varias de las fases de la administración electoral, desde la integración de los padrones electorales hasta la recepción y el conteo del voto.

Según los índices académicos más prestigiados, la autocracia electoral es hoy el tipo de régimen más común en el mundo, después de que en varias democracias el

² Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010).

“deslizamiento” se profundizara hasta regresar al autoritarismo.³ Entre los casos recientes más sonados se encuentran la Turquía de Erdoğan y la Hungría de Orbán. No hace falta, sin embargo, más que volver la vista al México del PRI para tener referencias de este tipo de régimen, de fachada democrática pero esencia inequívoca: autoritaria. Unos veinticinco años después de la “reforma definitiva” para que el país dejara atrás el autoritarismo competitivo y culminara su transición a la democracia, otra reforma electoral completaría la transición contraria. El “plan B” es, en este sentido, la “contrarreforma definitiva”.

¿Cuál es el sustento de esta interpretación? En lo que sigue, destaco algunas de las modificaciones contempladas en el “plan B” que implicarían un punto de quiebre en la celebración de elecciones libres y equilibradas y, en consecuencia, en el régimen político. Aunque las reformas propuestas son múltiples, en esencia atacan dos pilares de la democracia representativa: primero, la administración electoral profesional e independiente; segundo, el equilibrio en las condiciones de competencia entre gobierno y oposiciones. La coalición en el poder legalizaría así sus ambiciones de dominancia política, a costa del carácter democrático del régimen político.

Democracia y Estado burocrático

Detrás del acceso efectivo y universal a todos los derechos de ciudadanía se encuentra una burocracia fuerte, en el sentido clásico de Weber: una organización jerárquica y profesionalizada, ceñida a la ley, integrada por funcionarios seleccionados

³ En 2021, 34% de los países estaban clasificados como autocracias electorales en la base de datos “Regímenes del mundo”, que utiliza los índices del proyecto Variedades de democracia (V-Dem). 19% eran democracias liberales, 31% democracias electorales (democracias con elecciones libres y equilibradas, pero con debilidades marcadas del estado de derecho) y 16% autocracias cerradas (regímenes de partido único o sin competencia en elecciones). Véase Anna Lührmann, Marcus Tannenberg, and Staffan I. Lindberg, “Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes,” *Politics and Governance* 6, no. 1 (2018): 60–77 y “Share of Countries That Are Democracies and Autocracies,” Our World in Data, acceso enero 24, 2023, <https://ourworldindata.org/grapher/share-democracies-autocracies-row>.

y promovidos con base en criterios técnicos y meritocráticos, ejecutando acciones en forma efectiva e impersonal. Existen otras modalidades de administración y por tanto de dominio político, como la patrimonial-clientelar; pero su correlato son los favores, las prebendas y los privilegios, no los derechos de ciudadanía. Los derechos políticos no son una excepción.

Las disquisiciones filosóficas sobre el Estado constitucional democrático ponen poca atención a la aburrida administración, pero la democracia se juega en la más mundana de las rutinas burocráticas de la más remota casilla electoral. Los ciudadanos han de poder inscribirse sin distinciones ni discriminaciones en el padrón electoral. Deben contar, también, con una credencial para votar segura, sin importar quiénes sean, cuánto ganen, dónde vivan o con quién simpaticen. Sus datos personales deben estar bien resguardados; el padrón electoral, permanentemente actualizado. Los distritos electorales deben estar delimitados conforme a criterios poblacionales, de modo que el peso del voto de un ciudadano sea equivalente al de cualquier otro. El día de las elecciones, deben existir condiciones para acudir a una casilla cercana. Las boletas deben estar listas, las urnas instaladas y los funcionarios de la mesa, capacitados para recibir, contar y registrar el voto, el de uno como el de todos los demás. Todo eso se sustenta en el trabajo permanente, efectivo e imparcial de una burocracia. Si ella falla, los derechos políticos se vuelven inmatrimoniales. Si las condiciones existen para unos, pero no para otros, se anula el principio fundacional de igualdad ciudadana. La democracia es solo tan fuerte como las rutinas de la administración electoral.

La primera gran consecuencia de la reforma electoral impulsada por el gobierno sería la desprofesionalización de la función electoral del Estado. Dado el vínculo genético, recién mencionado, entre la profesionalización de la burocracia y la vigencia de los derechos de ciudadanía, esto a su vez derivaría en la fractura del derecho igualitario al voto en elecciones libres y auténticas. Como colectividad, quedaría en entredicho el principio de autodeterminación democrática. Preocupan, por buenas

razones, las descalificaciones del oficialismo a los Consejeros electorales, que se han vuelto moneda corriente. La reforma, sin embargo, va mucho más lejos que eso, embistiendo a la estructura ejecutiva del INE con una gran bola de demolición.

Está, para empezar, el despido masivo de integrantes del Servicio Profesional Electoral, vía la desaparición del 84.6% de las plazas. En términos llanos, la propuesta es realizar una gran purga burocrática del personal responsable de la administración electoral. Aunque se envuelva en el lenguaje de la austeridad, la intencionalidad partidista es manifiesta. En la democracia representativa, los gobiernos están inmersos en un sistema constitucional de pesos y contrapesos, para evitar el abuso de autoridad. Pero los límites al ejercicio de la voluntad de los gobernantes están dados no solo por la división de poderes, sino por lo que hacen y dejan de hacer los aparatos burocráticos. A fin de cuentas, ellos son los conductos de implementación de las decisiones, quienes llevan o no a la práctica las instrucciones y disposiciones. Por eso, cuando ponen las leyes y reglamentos como obstáculo, y no se alinean a sus caprichos, resultan tan incómodos a los políticos electos; por eso, también, éstos pretenden colonizar los aparatos estatales con cuadros leales—a ellos y su partido, no a normas universalistas y abstractas.

En México, el Servicio Profesional Electoral es de los pocos aparatos weberianos del Estado, es decir, en el que funcionarios seleccionados por sus méritos y calificación técnica, sujetos a entrenamiento y evaluación rutinaria, implementan la ley en forma universalista. No se hacen distinciones entre unos ciudadanos u otros para inscribirse en el padrón electoral, obtener una credencial, instalar casillas o contar los votos. No hay que pedirle favores a nadie, estar bien conectado u obedecer a líder, patrón o gestor alguno. Hay derechos políticos efectivos porque, en la práctica, a la burocracia electoral la gobiernan procedimientos abstractos y detallados, no lealtades partidistas ni personales.

Todo eso estorba al gobierno. No solo estorba, sino que amenaza el primero de sus objetivos: mantener el poder. Más aún, va a contracorriente de lo que hasta ahora ha sido su forma de ejercerlo: imprimir un sello radicalmente partidario, particularista, a la operación del Estado, de manera que los derechos se agradezcan como concesiones o recompensas por la lealtad (“amor con amor se paga”, reza uno de los *slogans* oficiales), mientras los sectores no alineados, tachados de traidores al pueblo-nación, temen el castigo: la exclusión, el vilipendio, quizá acusaciones legales. El problema para el gobierno actual es que, en el ámbito electoral, donde a fin de cuentas se juega la distribución del poder, el INE es una institución cuyos principios de operación son antitéticos a esta lógica favoritista. En el INE se ha estrellado no solo una ambición hegemónica desbordada, sino una concepción patrimonialista de lo político. Para finalmente plegarlo a “la transformación”, se impulsa el “plan B”, que es en realidad el inicial y único, solo perseguido ahora por un segundo camino.

La demolición de la estructura profesional del INE empieza desde la punta y sigue hasta los cimientos. En la parte alta, se desaparece a la Junta General Ejecutiva (máximo órgano ejecutivo e instancia de coordinación entre las áreas operativas), sustituyéndola por una “Comisión de Administración” controlada por cinco consejeros electorales. La separación entre la rama directiva (con el Consejo General como instancia superior) y la rama ejecutiva es una de las claves de la profesionalización electoral, que ahora busca romperse. En la base de la pirámide, de los cinco vocales que componen cada una de las 300 Juntas Distritales del país (un vocal ejecutivo, que preside la Junta, más un vocal secretario, uno del registro, uno de organización y uno de capacitación), la reforma contempla dejar solo uno, que se supone puede absorber toda la carga laboral y realizar funciones por naturaleza distinta. Un piso más arriba en la geografía electoral, de los cinco vocales en cada una de las 32 Juntas Locales, se pretende dejar a tres (el vocal ejecutivo, uno del registro y uno solo, también, para las tareas tanto de capacitación como de organización electoral).

Piénsese, por ejemplo, en las tareas registrales. Los vocales del registro electoral, apoyados por jefes de oficina de seguimiento y análisis, supervisan hoy la atención a aproximadamente 120 mil personas que acuden, por día, a realizar algún trámite relacionado con la credencial para votar, en alguno de los 900 módulos distribuidos por todo el país. Es obvio que es una tarea constante, especializada, de la que depende que nadie quede indebidamente excluido de los derechos elementales a la identidad y al voto (y también, que en el padrón no existan los fantasmas, los duplicados, y otros viejos conocidos del autoritarismo electoral mexicano). Pero según la reforma, esos mismos funcionarios se encargarán también de supervisar la capacitación de ciudadanos sorteados para ser funcionarios de casilla (un proceso tachado de “engorroso y caro” en la reforma, por lo que los tiempos para hacerlo se reducen drásticamente), de hacer recorridos por las secciones y distritos para decidir la ubicación óptima de las casillas, de sustanciar los múltiples pleitos locales entre los partidos y cuando sean las elecciones, supervisar la instalación de casillas, recibir las actas y los paquetes electorales y hacer los cómputos y recuentos. Además, los módulos de credencialización deberán estar en inmuebles de dominio público, o sea en oficinas administradas por gobiernos partidistas.

En resumen, el INE hará lo mismo que hace hoy por todo el país, con la misma eficiencia y pulcritud, pero sin el 85% de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral que forman su columna vertebral. La propia reforma admite sin quererlo que el planteamiento es descabellado, introduciendo la figura de los “órganos electorales temporales”. Éstos funcionarán solo en el periodo de celebración de elecciones, quedando inmediatamente después desintegrados (el ideal parece ser un Estado de trabajadores por honorarios). Incluso, el número de órganos distritales fuera del proceso electoral pasará de 300 a 260, con un solo vocal operativo por distrito como se dijo antes. Recapitulando, el país dará un giro de personal electoral permanente, integrado en un sistema de servicio profesional (ingreso por concurso, capacitación y

evaluación constantes, seguridad en el empleo, perspectivas de carrera, experiencia acumulada), a brigadas de administración electoral eventuales, flotantes, improvisadas. Orwellianamente, la reforma dice que así se consigue “la eficaz ejecución y administración de los recursos de las instituciones electorales” y “garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía”.

En el mejor de los casos, lo que ocurriría es la proliferación de errores no intencionales en la administración electoral, con consecuencias directas en lo más básico del régimen democrático: la lista de electores, el acceso efectivo al sufragio, el conteo pulcro de los votos, la difusión oportuna de resultados. Se extenderían a los derechos político-electorales los problemas que aquejan a casi todos los otros derechos en México: su débil y desigual cumplimiento por la debilidad las instituciones del Estado encargadas de garantizarlos—su falta de recursos, personal calificado, cobertura territorial, conocimiento del terreno en el que operan y aceptación social.

El INE es una de las pocas y notables excepciones a esa precariedad institucional que contamina nuestra vida en sociedad y vuelve muchos derechos de papel. Cuenta con una estructura eficaz que ha penetrado el territorio y la sociedad: es capaz de credencializar e instalar casillas en zonas donde se dice que “el Estado no llega” o ha perdido el control. Está fuertemente entrelazada con la sociedad —visita millones de hogares para capacitar ciudadanos, éstos asumen las responsabilidades en las casillas, recorre todas las secciones del territorio, interactúa a diario con las élites políticas de todos los partidos y todos los niveles— sin responder a intereses particularistas. Sus funcionarios no le deben el empleo a líder o “conecte” alguno, ni pende sobre ellos la amenaza de despido caprichoso (salvo ahora). Además de experiencia, tienen un sentido colectivo de identidad y de misión democrática.

Así se explican los altos índices de confianza ciudadana en el INE, pese a la campaña de desprestigio en su contra y en un país donde reina la desconfianza. Así se explica también que posea los mejores indicadores de desempeño objetivo entre las

instituciones públicas. En las últimas elecciones, se instalaron el 99.99% de las 163 mil casillas aprobadas; 99.8% de la población adulta ha tramitado su credencial para votar. En un índice académico internacional de capacidad de los organismos de administración electoral, México está entre los primeros 10 países del mundo de 179 calificados, a la par de Suecia, Finlandia, Noruega o Alemania y bastante por encima de democracias como Estados Unidos o Australia.⁴ La reforma impulsada por la mayoría gobernante busca desfigurar y purgar a ese organismo, con mazo y serrucho.

Dijimos que semejante golpe al aparato profesional, en el mejor de los casos, multiplicaría las fallas burocráticas en la función electoral del Estado, así como el Estado falla en otras funciones. Pero sería pecar de una gran inocencia pensar que, en la ruda disputa por el poder, actores interesados no capitalizarían la disfuncionalidad y los huecos para sacar ventajas indebidas. ¿Quién puede sacar mayor ventaja de procedimientos electorales más vulnerables? Desde luego, quien tiene mayores recursos y capacidades de movilización, es decir quien tiene el poder. En un Estado poco profesionalizado, los ejecutivos (de la presidencia de la república hasta la última presidencia municipal, pasando por los gobernadores) pueden disponer de presupuestos y burocracias para acarrear, obstaculizar, “bajar recursos”, monitorear casillas, presionar, sustituir funcionarios de casilla, etcétera, hasta inclinar los resultados en el sentido “correcto”. Un INE potente y profesionalizado ha sido la clave para que, pese al entorno social e institucional, los ciudadanos puedan votar con secrecía y libertad en elecciones de calidad, y el electorado todo, poner y quitar gobiernos según su voluntad. El “plan B” apuesta por el debilitamiento y la desprofesionalización—a río revuelto, ganancia.

El espíritu ventajista de la reforma es palmario también en otras esferas. Los cambios legales respecto de la propaganda gubernamental dan rienda suelta a los

⁴ Varieties of Democracy (V-Dem), v12-2022, indicador “Election Management Body capacity”. <https://v-dem.net/>

servidores públicos, empezando por el presidente, para inmiscuirse en las campañas. Desde la oposición, el grupo gobernante reclamó con persistencia la neutralidad de los servidores públicos en los procesos electorales; desde el poder, se legaliza la intromisión. Alegando que no se trata de campañas contratadas con recursos públicos, los funcionarios quedan autorizados para pronunciarse desde el cargo, en actos oficiales (como las conferencias mañaneras), sobre las campañas y los contrincantes. Se abre así una ruta más para desequilibrar las condiciones de competencia democrática, el modo predominante de regresión autoritaria en el mundo actual: “Un terreno de juego desigual es un componente central, aunque subestimado, del autoritarismo contemporáneo...En países como Botswana, Georgia, Kirguistán, Malasia, Malawi, Mozambique, Senegal, Singapur, Tanzania y Venezuela, la competencia democrática se ve socavada menos por el fraude electoral o la represión que por el acceso desigual a las instituciones estatales, los recursos y los medios.”⁵

Al momento de escribir, no está clara la suerte final de la reforma. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará en condiciones de proteger el estado de derecho y la Constitución, que las reformas legales impulsadas desde el gobierno vulneran por doquier. En cualquier caso, es necesario dejar constancia, para nuestra memoria política colectiva, de este episodio crítico de deslealtad democrática. De no detenerse la tropelía en el Poder Judicial, tendremos que concluir que por la puerta de la democracia entró su propio verdugo. La reforma electoral es el caballo de Troya.

⁵ Steven Levitsky and Lucan A. Way, “Why Democracy Needs a Level Playing Field,” *Journal of Democracy* 21, no. 1 (2010): 57–68.