



07

**GOBIERNO PROFESIONAL**

# 07

## GOBIERNO PROFESIONAL

### ARTÍCULOS

---

Gobierno Profesional, capaz, eficiente e íntegro. Administrar mejor lo público .....	369
¿Cómo tener elecciones confiables? .....	387



# GOBIERNO PROFESIONAL, CAPAZ, EFICIENTE E ÍNTEGRO. ADMINISTRAR MEJOR LO PÚBLICO

Por: José Roldán Xopa

## ¿CÓMO LLEGAMOS A LA SITUACIÓN ACTUAL?

La nuestra es una situación de carencias, retrocesos, riesgos, pero también de oportunidades. Las carencias tienen, algunas, una historia de una larga data; otras son más recientes. La pobreza, las desigualdades, la precariedad en los derechos fundamentales, el decremento en las condiciones de bienes públicos como el aire o el agua, la corrupción política, pública y privada, las debilidades institucionales, las deficiencias en el servicio público, entre otras carencias, requieren ser enfrentadas exitosamente para construir un país más justo y democrático. La Agenda 2030 establece las metas e indicadores que posibilitan establecer un horizonte posible de acciones que tiene como referente un amplio acuerdo universal; esta Agenda, además, coincide con los fines constitucionales como refe-

rentes nacionales de acción. El contraste entre carencias y metas nos permite apreciar las oportunidades que se nos presentan para la acción social y, por consiguiente, con las propuestas que se buscan desarrollar en la Escuela de Líderes.

¿Qué importancia tiene el Buen Gobierno y los liderazgos para enfrentar los retos y convertir las dificultades en oportunidades? Parte importante de las carencias y problemas reside en las formas de organización, integración y desempeño de los gobiernos. Las prácticas extractivas y las deficiencias en la calidad de los gobiernos son parte de la explicación de las razones por las cuales, en términos de Acemoglu y Robinson (Por qué los países fallan, 2012) los países fallan. En ello, el proceso político



---

y las formas tradicionales de conducción política y de las políticas forman parte de las causas raíz de los problemas. El aparato público es predominantemente concebido, por las élites políticas, como objeto de captura por las diferentes fuerzas políticas. El sistema de patronazgo se basa a partir de la lealtad en torno al partido, al dirigente o al caudillo. La lealtad, más que la capacidad, es el elemento determinante en la integración del funcionariado.

Dicho sistema de patronazgo, es uno de los factores que impiden la profesionalización del servicio público como la posible columna vertebral de estabilidad, continuidad y calidad en la función gubernamental. La experiencia comparada confirma lo anterior. Tan solo para referir como ejemplo de construcción exitosa, en Alemania, la autonomía y competencia de las administraciones es clave en el grado de desarrollo, calidad y menores de corrupción (Fukuyama, Orden y decadencia de la democracia, 2016).

Que se recalque la relación existente entre proceso político, así como las concepciones predominantes en los partidos y liderazgos políticos colocan como uno de los retos, modificar los entendimientos predominantes. No basta, entonces, que haya liderazgos, sino además que sean liderazgos responsables.

Se trata entonces de la responsabilidad de los liderazgos ante lo público. El espacio de lo público es el propio del interés general de la colectividad, autónomo y a la vez conectado con las aspiraciones e interesea privados. Aquel en el que deben respetarse y hacerse posible los derechos y los planes de

vida de las personas con capacidad de agencia.

Así entonces, la responsabilidad es uno de los aspectos fundamentales en la construcción de los liderazgos y de los cambios para mejorar. Se trata de la conceptualización no solamente jurídica sino política y ética. En este último aspecto, es útil la referencia a la distinción entre la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción. La primera, es la ética exigible a quien se ocupa de la política: debe responsabilizarse de las consecuencias de sus actos; a diferencia de quien quiere hacer valer sus convicciones sin importar sus consecuencias (Max Weber, La política como vocación s/f).

Dirigir significa “hacer que una cosa en movimiento avance hacia una dirección determinada sin desviarse”.<sup>1</sup> En el servicio público, el sentido en el que debe dirigirse tiene como grandes horizontes las metas de la Agenda 2030 como síntesis del consenso universal y los fines coincidentes y específicos establecidos constitucionalmente: derechos humanos, democracia, sujeción del Estado a la ley, división de poderes, principalmente.

Junto a estos grandes objetivos, el proceso democrático abre espacios para la dirección y conducción política, así como para la selección de medios. Ante tal situación los liderazgos tienen ante sí importantes retos: por una parte, cómo lograr las metas de la Agenda 2030 considerando los indicadores que al efecto acompañan su cumplimiento; por otra, cómo establecer las políticas específicas de conducción y cómo lograr su cumplimiento.



---

No es posible dirigir si no se tiene una finalidad, algún punto al cual llegar.

Alicia pregunta al gato de Cheshire qué camino debía tomar. A esto el gato responde: “Eso depende mucho del lugar adonde quieras ir. Si no sabes adónde quieres ir, no importa qué camino sigas.”

La capacidad de establecer el rumbo es el principal desafío de las dirigencias, no solamente como cualidad personal sino como posibilidad de hacer posible la inteligencia social. Coordinar el conocimiento, las capacidades y el talento que hay en todas las sociedades es la diferencia entre un liderazgo que concibe a los actores como “iluminados” de los liderazgos sociales que son capaces de fincar, de otro que se enraiza en las capacidades que la inteligencia social potencia.

## LIDERAZGO Y SABER CÓMO

El estado del conocimiento disponible posibilita echar mano de diversas teorías, metodologías y experiencias que contribuyen a mejorar la posibilidad de que la conducción de lo público sea efectiva. Las políticas públicas, las ciencias del comportamiento, la regulación, la gestión estratégica, el problem solving, son sólo algunos ejemplos de conocimiento más actualizado del que puede ponerse a disposición en la formación de las dirigencias.

Que la acción pública se defina y sea efectiva requiere de la previa claridad que se tenga de los problemas públicos. Buenas soluciones dependen de buenas preguntas y de que el problema público

sea apreciado y definido de la mejor forma posible. Sea que se trate de una cuestión económica, social o política, o bien, de que su complejidad sea mayor, es una condición necesaria para informarse pertinentemente del estado de la cuestión, sopesar las alternativas, decidir las formas de intervención, evaluarlas y, en su caso, corregirlas.

La responsabilidad significa también realismo para apreciar los problemas públicos, su magnitud, así como las capacidades humanas, institucionales, materiales y de tiempo para enfrentarlos. Enfrentar un problema tiene como horizonte mediano resolverlo, y como horizonte inmediato mejorar la situación problemática. Decidir de mejor manera es posible si se tiene mejor información, si pueden preverse de mejor manera los posibles efectos no deseados, si se conocen los recursos humanos, económicos y materiales de los que se disponen para conocer la capacidad de dar resultados realísticamente, y así, no ofrecer soluciones irrealizables y frustrar expectativas.

Por qué intervenir, cuándo intervenir y cómo intervenir, son las preguntas relevantes para definir los ámbitos de libertad y de correspondiente a la acción social y/o a la intervención pública.

Los liderazgos tienen en lo social y en lo público sus campos de acción. En el primero, la defensa de las libertades, del fortalecimiento de la sociedad civil, de la acción estratégica frente a problemas públicos, arbitrariedades del Estado, o bien, omisiones e insuficiencias. En el segundo, se ejerce una responsabilidad por el cargo que compromete a lograr mejores



---

condiciones de vida para la colectividad.

La responsabilidad de conducir, va más allá de la instrumentalización de los medios económicos, humanos o materiales que la comunidad política provee, es también la responsabilidad de emplearlos bien, de cuidarlos y, además, de construirlos. Es así, que la responsabilidad se extiende al uso eficiente de los recursos públicos que provienen de los contribuyentes o de los recursos naturales del país; de la formación, solidez y prestigio de quienes se dedican al servicio público, de las capacidades institucionales del aparato público.

La responsabilidad comprende los deberes de cuidado y de debida diligencia en el actuar público. En el actuar público no basta con establecer rutas de cambio, sino de previsión de posibles condiciones de riesgo, de daño o de insuficiencias. La pandemia de COVID y los posibles desastres naturales (sismos, fenómenos meteorológicos) han mostrado condiciones de riesgo y de incertidumbre que, sin duda, deben ser consideradas en el espectro de posibles circunstancias a enfrentar.

Lo calamitoso usualmente se concibe como algo que corresponde a lo extraordinario o excepcional. Tal idea conduce a desplazarlo de la atención en las

## ¿QUÉ PASARÁ SI NO CAMBIAMOS?

En democracia la alternancia política es natural. Las elecciones son la forma de resolver los desacuerdos propios de la pluralidad. La democracia constitucional posibilita, además hacer posible el gobierno

políticas, minimizando la probabilidad de que se pueda presentar y, consecuentemente, a no preveer lo necesario, aumentando el riesgo y la magnitud de los posibles daños.

Lo sucedido con la pandemia de COVID-19 y la experiencia que en desastres se tiene en el país, obliga a aprender de las lecciones. La principal es asumir que lo excepcional o extraordinario debe ser incorporado a lo posible y a lo normal, a la nueva normalidad, si se quiere acudir a una expresión usual. Entonces, las políticas ante el riesgo y la incertidumbre, los deberes de cuidado y de debida diligencia, son ya, deben serlo, parte de la construcción de los liderazgos sociales, políticos y gubernamentales.

La experiencia mundial frente a los desastres, ha desarrollado principios e instrumentos relevantes tales como el Marco Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres<sup>2</sup> que recogen lo mejor para enfrentar estas situaciones; por otra parte, las técnicas y metodologías de la regulación por riesgos,<sup>3</sup> pueden proveer conocimientos útiles para prever, diseñar e implementar políticas e intervenciones para atender circunstancias potencialmente calamitosas. Dirigir no solamente se expresa conduciendo para lograr mejores resultados posibles, sino también evitando los mayores daños probables.

de las mayorías, siempre contingentes, pero también, las garantías de protección de las minorías. Lo anterior tiene su expresión en el entendimiento de la función y composición de las estructuras gubernamentales.



---

mentales en la Administración Pública.

Lo anterior supone que si bien, en la conducción del gobierno, las mayorías deciden, no deben avasallar a las minorías y los derechos son, a la vez, fines y límites al poder público. El liderazgo como aquí se presenta tiene relación directa con el buen gobierno de la cosa pública. El buen gobierno puede describirse como una acomodación de las actividades públicas que observa transparencia, servicio a los intereses generales, imparcialidad, igualdad, corrección en el trato a los ciudadanos, responsabilidad y garantía de los derechos fundamentales.<sup>4</sup>

El buen gobierno, consecuentemente, comprende tanto los medios como los fines. Estos últimos pueden frasearse de distintas maneras: bien común, bienestar, mejores condiciones de vida, desarrollo humano y pueden estar referenciados con distintos indicadores, por ejemplo, aquellos que la Agenda 2030 establece o aquellos que toma en cuenta el Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

Si consideramos este último indicador, México con una calificación de 0.779 se ubica en el 2020 en el sitio 74 de 189 países, siendo Noruega el mejor calificado con 0.957.<sup>6</sup> La brecha indica la distancia entre las carencias y las posibilidades que, en el presente,

## ¿CUÁL ES EL CAMINO ALTERNATIVO PARA UN MEJOR PAÍS 2030?

Tratándose de los fines a los que, en democracia, se dirige la acción política, es posible encontrar que algunos de ellos están previamente establecidos.

las comunidades políticas tienen para lograr el desarrollo de sus sociedades.

Simplificando la explicación, la diferencia, en el campo institucional, la definen las condiciones que, por una parte, hacen posible un mejor desempeño del gobierno, y, por la otra, aquellas que minimizan prácticas extractivas (corrupción) y deficiencias en el desempeño (ineficiencia, negligencia, despilfarro).

En una línea de tiempo, que no se mejore el desempeño y que permanezcan o se acentúen las prácticas negativas, significa pérdida de oportunidades para las generaciones presentes y futuras.

El concepto de oportunidades perdidas tiene un valor explicativo que comprende no solamente la descripción de las deficiencias y condiciones adversas en el presente que impiden que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y realizar sus planes de vida; dicho en términos sencillos: sus capacidades en tanto agentes<sup>7</sup> libres de vasallaje y servidumbre.

Perder oportunidades significa la posibilidad de alternativas que de haberse realizado pudieron evitar daños, disminuir riesgos, lograr mejores resultados en las condiciones de vida. También plantea expectativas susceptibles de realizar en el futuro. Hay rutas alternativas.

Como se ha referido ya, la Agenda 2030 expresa el consenso en las metas deseables: combate a la pobreza, al hambre, salud y bienestar, educación,



---

igualdad de género, agua limpia, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria innovación e infraestructura; menor desigualdad; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acciones por el clima; vida submarina; ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas. En nuestra aldea local, la Constitución establece derechos cuya efectividad se ubica en ciertos estados de cosas a lograr: salud, educación, seguridad, medio ambiente, libertades de expresión, económicas, derechos de propiedad, para señalar sólo algunos de ellos. Entre la Agenda global y nuestro máximo ordenamiento, hay coincidencias que permiten complementariedad y, por tanto, compatibilidad de fines. Para lograrlos, el buen gobierno es una condición transversal para hacer posible las metas y cumplir los indicadores de la Agenda.

### **¿QUÉ HACER?**

Que los derechos estén en el horizonte de la Agenda y de la Constitución, conduce a que el Gobierno no solamente esté obligado sino que tenga la posición de garante. Esto último significa que tiene una responsabilidad de efectividad. Esto es, que los derechos sean realidades verificables en mejores condiciones de vida y no solamente enunciados en el papel. Lo anterior, en condiciones de progresividad y no regresividad. La mejoría debe ser continua.

Que lo anterior se convierta en una realidad verificable, tiene en el buen gobierno y en las buenas administraciones, una condición necesaria.

Con tal propósito se desarrolla a continuación los temas que se consideran centrales en la formación de liderazgos responsables:

### **¿CÓMO MEJORAR EL GOBIERNO Y LAS ADMINISTRACIONES?**

Si se considera que hay una relación directa entre buenos derechos y las condiciones institucionales que lo hacen posibles, podríamos coincidir con Robert Alexy, para quien hay un derecho fundamental a un buen Estado (“La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”, 2000). Esto debe traducirse en mejores desempeños institucionales que se materializa en los diversos componentes de la organización y de la acción pública: buenas organizaciones, conducción política responsable, servicio público profesionalizado, decisiones basadas en evidencia, debidos procesos de la decisión pública, estándares de cuidado y diligencia, desempeño por resultados, mejor valor de los recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, prevención, combate y corrección de la corrupción.

#### **BUENAS ORGANIZACIONES**

Los mandatos de cada organización pública, sus funciones y competencia son relevantes para determinar su diseño institucional y su funcionamiento. Buenos derechos requieren buenas instituciones.

#### **SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL**

Un buen gobierno requiere de un servicio público



---

profesional. El servicio profesional es la columna vertebral que posibilita que los asuntos públicos se atiendan de conformidad con estándares de profesionalidad. El ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio público por méritos, es la alternativa posible al sistema de patronazgo y clientelismo.

### **CONDUCCIÓN RESPONSABLE DEL GOBIERNO**

Los cargos de responsabilidad en la conducción del Gobierno, propios de una democracia con alternancia política, a diferencia del servicio profesional, tienen una responsabilidad política. No obstante, la conducción tiene como horizontes comunes de acción, los fines y los medios establecidos por la Constitución.

El conocimiento de la política pública, la regulación, el problem solving, la gestión estratégica, entre otros saberes especializados, son útiles para mejorar la efectividad de las políticas y programas de gobierno.

### **ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE DE RECURSOS Y BIENES PÚBLICOS**

La responsabilidad de quienes estén a cargo de la administración de los recursos públicos se expresa en las decisiones que le den un mejor valor para los objetivos prioritarios de política pública, así como aquellas que eviten el despilfarro y su distracción para fines distintos al gasto público, sean personales o partidarios.

### **ACTUACIÓN DILIGENTE Y DEBIDO CUIDADO**

La gestión de los asuntos públicos requiere que el Estado cuide de su población, no solamente de los riesgos y peligros ordinarios, sino extraordinarios. Así, cuestiones como el cuidado que debe darse a población en estado de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas en situación de pobreza), o situaciones extraordinarias tales como desastres naturales o epidemias, requiere de previsiones en la política para enfrentar riesgos y desastres, en recursos presupuestales de los que pueda disponerse según sean las necesidades, en sistemas de protección civil, de salud. El presupuesto público, sus formas de gestión, los sistemas de compras de insumos para la salud de foma que se programe, ejecute y provean de manera oportuna, suficiente y con la calidad requerida.

### **POLÍTICAS Y DECISIONES BASADAS EN EVIDENCIA**

El buen gobierno es posible si las decisiones se basan en evidencia. Para ello, los sistemas de información y documentación, la calidad del funcionario público, la calidad de los procedimientos y de las decisiones, son parte de los medios con los cuales se constituyen las formas en que se verifica la actuación estatal.

### **PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Hacer frente a la corrupción requiere, a la vez, sancionar efectivamente los hechos y conductas de corrupción, disminuyendo la impunidad; y, por otra



---

parte, disminuir la probabilidad de que sucedan eventos de corrupción.

La prevención de la corrupción requiere conocer y actuar preventivamente en áreas y actividades con mayor riesgo de corrupción. De acuerdo con la información de la Auditoría Superior de la Federación, actividades públicas tales como las de contratación pública, manejo de recursos públicos, de programas de apoyos sociales, licencias, entre otras, son las áreas con mayor probabilidad de actos de corrupción.<sup>8</sup> Los ámbitos de discrecionalidad, opacidad, manejo de archivos, funciones de nombramiento y vigilancia, actuaciones en los que se conceden beneficios o se pueden evitar daños, son las actividades que requieren especial atención para prevenir actos de corrupción.

## **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

La función pública en un Estado democrático es la gestión de los recursos de la sociedad para beneficio de ella. Los recursos públicos no son patrimonio de los servidores públicos o del partido en el poder en turno; las elecciones son el método por el cual se encomienda temporalmente la gestión, la buena gestión, de los recursos de la colectividad. La rendición de cuentas constituye la forma en la cual se verifica el uso correcto de los recursos y bienes público, la evaluación del cumplimiento de los objetivos del gasto público y, en su caso, las posibles responsabilidades.

## **JUSTICIA Y BUEN GOBIERNO**

Los tribunales tienen una función central en el control de los actos gubernamentales. El control de la constitucionalidad e ilegalidad de las actuaciones de la Administración, por una parte; y la garantía de los derechos individuales, sociales y colectivos, por la otra, dan a los tribunales funciones que van más allá de la resolución de la conflictividad y se vinculan cada vez más en la definición de políticas públicas y, consecuentemente, en el desempeño del gobierno.

El conocimiento de la relación entre los tribunales y la función gubernamental así, como de las técnicas e implicaciones del control judicial forman parte de las herramientas de acción pública que requieren ser consideradas en la formación de las dirigencias.





## Notas Finales

- 1 Voz “Dirigir”, Diccionario de la RAE.
- 2 [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- 3 Entre otros, de Baldwin, R, et. al., (2001) The government of risk. Understanding risk regulation regimes, Oxford.
- 4 Cfr. Jiménez Gómez, D (2022) “Teoría de juegos y nudging para el buen gobierno”, en Acicates, buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado, Juli Ponce (coord.), Marcial Pons.
- 5 [https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in\\_depth/desarrollo-humano.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html)
- 6 [https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking?utm\\_source=EN&utm\\_medium=GSR&utm\\_content=US\\_UNDP\\_PaidSearch\\_Brand\\_English&utm\\_campaign=CENTRAL&c\\_src=CENTRAL&c\\_src2=GSR&gclid=CjwKCAjwv-GUBhAzEiwASUMm4L\\_rYjUdJsuRbNUJpqlALjWeLFbqt0P46Wpe4tRJVcwcJ15cZNSN1BoC-roQAvD\\_BwE](https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=CjwKCAjwv-GUBhAzEiwASUMm4L_rYjUdJsuRbNUJpqlALjWeLFbqt0P46Wpe4tRJVcwcJ15cZNSN1BoC-roQAvD_BwE)
- 7 Sobre las capacidades de agencia se tiene presente a Marta Nussbaum (Crear capacidades, 2012) y Amartya Sen (La idea de justicia, 2010).
- 8 <https://informe.asf.gob.mx/>





## ¿CÓMO TENER ELECCIONES CONFIABLES?

Por: Luis Carlos Ugalde

Una elección confiable requiere reglas de competencia equitativas, en las que haya una auténtica y equilibrada competencia, en la que los ciudadanos puedan emitir su voto en condiciones de libertad y tengan la certeza que el resultado final coincide con los votos que ellos depositaron en las urnas. Una elección confiable sería, en palabras del célebre politólogo Adam Przeworski, una en la que hay incertidumbre con respecto a los resultados pero certidumbre sobre las reglas.

Sin embargo, las elecciones confiables no solo requieren condiciones materiales de equidad, legalidad y transparencia. También que haya un compromiso indeclinable de los participantes —sobre todo de los candidatos y partidos— para cumplir las reglas del juego y aceptar los resultados, sean cuales sean, porque emanan de un proceso con reglas que ellos mismos han aceptado. Si hay reglas confiables, pero

los candidatos las evaden o desconocen los resultados, las elecciones dejan de ser confiables para un segmento de la población.

El fraude electoral es la antítesis de una elección confiable. Lo hay cuando alguno de los actores que participan en la elección, ya sea el gobierno o la oposición, incurren en actividades orientadas a sesgar la elección en su favor, ya sea mediante acciones que son técnicamente legales pero inequitativas, o por medio de acciones ilegales y secretas. Estas acciones tienden a generar percepciones de fraude entre la población y afectan la legitimidad política del ganador y estimulan el desconocimiento de los resultados por parte del partido perdedor.

Aunque la protesta postelectoral ocurre cuando hay violaciones de la ley o porque simplemente el sistema carece de las condiciones materiales de



---

integridad electoral, en ocasiones los perdedores desconocen el resultado de una elección para construir una narrativa que les permita seguir una carrera política (victimizarse) o para presionar al ganador y obtener beneficios a cambio de reconocer su derrota y dar estabilidad post-electoral.<sup>1</sup>

Para que las elecciones sean confiables es indispen-

## ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES MATERIALES DE UN SISTEMA ELECTORAL CONFIABLE?<sup>2</sup>

Los sistemas electorales deben reunir diversas características para ser confiables: universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. Que sea universal significa que aplica por igual a todos los actores políticos de una demarcación, sea país, entidad federativa o localidad: votantes, candidatos, partidos y otros interesados, como medios de comunicación, gobiernos, iglesias, entre otros. Que sea transparente implica que las reglas son conocidas y que los mecanismos de operación del sistema (organización de comicios, selección de funcionarios de casilla, registro de electores) son accesibles y verificables por los actores interesados.

Que sea estable significa que el sistema permanece a lo largo del tiempo y con ello genera experiencia, conocimiento y destreza de las autoridades para administrarlo. Asimismo, la estabilidad conduce a la predictibilidad —los participantes saben las consecuencias de sus actos y con el paso del tiempo adaptan su comportamiento para interiorizar las reglas del juego—. Que sea simple significa que es parsimonioso, esto es, que hace mucho con poco;

sable el compromiso democrático de los principales actores políticos. La más sofisticada ingeniería constitucional o electoral es insuficiente sin una cultura de aceptación de la derrota. En una era de post verdad en la que cada uno elige creer en lo que quiere creer, los mensajes de los políticos al momento de perder una elección pueden tener profundas consecuencias para la estabilidad política de un país.

dicho de forma alternativa, que la regulación no es excesiva ni invasiva, sino que contiene las normas necesarias y suficientes para regular lo regulable y dejar de lado aspectos que escapan al control de las autoridades o que constituyen aspectos que no es deseable regular.

Una regulación potente lo es en la medida que ataca el origen de los problemas, no sus manifestaciones. Un sistema sobre regulado es débil o vulnerable por definición: al abarcar demasiado, genera normas ineficaces difíciles de aplicar y produce litigios y sobrecarga a las autoridades de funciones que dan pocos resultados.

Los elementos de un sistema electoral incluyen las normas y los procedimientos para organizar elecciones (centros de votación, funcionarios de casilla, materiales electorales), los requisitos para ejercer el voto activo (edad, registro de electores y causales que suspenden el derecho al sufragio) y el voto pasivo, esto es, el derecho a ser votado (edad, residencia, estudios, aval de partido); el cómputo y difusión de resultados, la geografía electoral (diseño y



---

magnitud de las demarcaciones para computar votos para cargos legislativos o ejecutivos), el sistema de financiamiento de partidos y campañas (público, privado o mixto), las fórmulas para transformar

### ¿DÓNDE ESTAMOS EN MÉXICO?<sup>3</sup>

Después de un proceso de varias reformas político-electorales que iniciaron en 1977, México cuenta con un sistema que, formal o materialmente, reúne las mejores prácticas para lograr elecciones confiables. No obstante, persisten prácticas políticas como el clientelismo electoral, el financiamiento ilegal de campañas o la penetración reciente del crimen organizado en procesos electorales, que merman -en los hechos- la integridad del sistema electoral. Asimismo, la cultura de rechazo de la derrota electoral ha empañado la confianza de algunos segmentos del electorado.

Un objetivo central del reformismo electoral mexicano fue crear certeza y transparencia en la organización de los procesos electorales, esto es, eliminar cualquier práctica de fraude electoral. La cuestionada elección presidencial de 1988 en la cual se adujo un fraude a favor del candidato ganador Carlos Salinas de Gortari (PRI), dio lugar a la reforma de 1990, que sentó las bases de un nuevo modelo que profesionalizó la organización de las elecciones mediante la creación de un instituto electoral con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas de votación, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso.

votos en escaños legislativos y cargos políticos (por ejemplo, mayoría y representación proporcional), así como la justicia electoral.

Otro objetivo del reformismo electoral fue establecer condiciones parejas de competencia. La primera medida para lograrlo vino en 1996 cuando se introdujo un modelo de financiamiento público que dotó cuantiosos recursos para todos los partidos.<sup>4</sup> De la mano del aumento del financiamiento público, se establecieron dos medidas para contener brotes de inequidad. Por una parte, desde 1993 se establecieron topes de gasto de campaña. Por otra parte, se definieron restricciones al financiamiento privado. Aunque se niveló la cancha del juego, pronto los partidos recurrieron al financiamiento ilegal de campañas lo cual ha gestado un problema grave de corrupción e inequidad.

Otras normas para fomentar la equidad incluyen aspectos relacionados con los medios de comunicación. Desde 1994, el IFE, hoy INE, ha fomentado la cobertura imparcial de las campañas mediante acuerdos no vinculantes pero que inducen una cobertura más pareja de aquella que existía en los años ochenta. Asimismo, se ha regulado la publicidad de gobiernos durante campañas. En la reforma de 2007 se prohibió toda clase de publicidad de gobierno durante las campañas electorales. De la mano de esta prohibición, se prohíbe el uso personalizado de la publicidad oficial; sin embargo, la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional ha



---

hecho inobservable dicha disposición y los gobernadores, legisladores y líderes políticos siguen usando la publicidad de gobierno o las gacetillas insertas en la prensa escrita como mecanismos anticipados de promoción política, lo cual distorsiona las condiciones de la competencia.

El tercer objetivo del reformismo electoral fue la imparcialidad de las autoridades electorales. El IFE nació como un organismo público cuyo órgano de gobierno —el Consejo General— era encabezado por el secretario de Gobernación. En 1996 el instituto se volvió autónomo: la presidencia fue ocupada por un consejero presidente ajeno al gobierno y a los partidos y elegido por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los otros consejeros electorales. No obstante, la independencia del

### ¿QUÉ DEBEMOS CORREGIR? <sup>5</sup>

Aunque el sistema electoral mexicano cuenta con mejores prácticas para ser confiable, se han gestado o preservado diversas prácticas que merman la integridad del sistema y han contribuido a la desconfianza. Tenemos hoy un sistema electoral de clase mundial que ha facilitado el pluralismo político y las alternancias en los cargos públicos, pero que requiere de ajustes y reformas para fortalecer su confiabilidad.

Los cambios requeridos son muchos, pero hay cuatro de atención prioritaria:

- Atacar el clientelismo electoral
- Combatir el financiamiento ilegal de las

INE en ocasiones se ha mermado por los intentos de captura que realizan los partidos políticos de los consejeros a quienes nombran.

Por último, otro objetivo del reformismo electoral fue garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para ello se creó un sistema de justicia electoral que le da al Tribunal Electoral (TEPJF) la última palabra para dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades y entre militantes y los órganos de dirección partidarios. De la mano se puede enlistar la codificación de los delitos electorales de servidores públicos y una fiscalía electoral que debe castigar a quienes los cometen. Desafortunadamente, la acción de esta fiscalía -que depende políticamente del Poder Ejecutivo- ha sido muy limitada e ineficaz.

campañas políticas.

- Contener la penetración del crimen organizado en los procesos electorales.
- Crear una cultura de aceptación de la derrota como resultado de la mejora del sistema electoral.

Algunas ideas para lograrlo

1. Voto obligatorio. Podría reducir los réditos de las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes de movilización e intento de compra de voto. En lugar de prohibir, se debe atacar la lógica del modelo: si comprar votos es redituable cuando vota el 50% de la votación,



- 
- dejaría de serlo cuando acudiera a votar más del 80 %. Hay varios ejemplos en América Latina de cómo llevarlo a la práctica, desde pagos de multas hasta volver el voto un requisito para realizar trámites oficiales.
2. Volver inciertos los beneficios de las donaciones ilegales para campañas políticas. Romper la lógica del sistema de intercambio entre quien da dinero a una campaña en espera de un pago futuro. Durante la administración del presidente López Obrador se ha incrementado la discrecionalidad para asignar contratos de forma directa. Según datos de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, ocho de cada diez contratos de gobierno fueron por adjudicación directa en 2021, equivalente a 157 mil 796 contratos por un monto de 147 mil millones de pesos. Asimismo, se deben revisar aspectos como la publicidad de la lista de proveedores y contratistas de los gobiernos y hacer efectiva la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia (INAI) para conocer contratos en los tres niveles de gobierno, así como proveedores y contratistas sancionados.
  3. Revisar los sistemas de otorgamiento de permisos en los gobiernos estatales y municipales, con mecanismos abiertos, seguimiento de procesos y conocimiento de quiénes son los permisionarios. Cuando un donador perciba que dar dinero a una campaña es una inversión riesgosa porque es difícil que su candidato le pague con obra, contratos o permisos, la lógica del juego cambiará y el problema se reducirá.
  4. Fortalecer la fiscalización del gasto público en los gobiernos estatales y municipales. No solo se debe fortalecer la auditoría, sino ejecutar las sanciones. Hay cientos de denuncias de hechos que ha presentado la ASF en la última década que han sido desestimadas y la omisión de la Fiscalía General de la República (FGR), de las fiscalías estatales y de las contralorías ha invitado a que el fenómeno se propague.
  5. Reducir las asignaciones a grupos parlamentarios en los congresos y normar su uso y destino. No hay justificación para que los grupos parlamentarios reciban recursos millonarios que con frecuencia acaban en campañas políticas.
  6. Reorientar el modelo de fiscalización del INE. Actualmente el sistema se basa en los informes de gastos —con frecuencia incompletos y maquillados— que los partidos presentan a la autoridad. Desde 2015 hay un nuevo sistema en tiempo real para que las campañas hagan reportes semanales directamente en un sistema administrado por el INE, pero eso no evita que los propios candidatos suban la información de forma selectiva para evitar rebasar topes de campaña o dar a conocer ingresos ilegales. Reorientar el sistema de fiscalización significa conectarlo con sistemas de inteligencia financiera y ser apoyado por la fiscalización de las haciendas locales que llevan a cabo los órganos de fiscalización superior a fin de hacer más difícil la triangulación de fondos entre partidas presupuestales o la



---

facturación a empresas fantasma que son vías para financiar campañas.

7. Reducir de forma gradual y razonable los montos de financiamiento público ordinario de los partidos es una vía para socavar los cimientos de las clientelas y burocracias que se han incrustado en la industria de las campañas y en los partidos. Para ello es preciso revisar la fórmula de financiamiento con una metodología base cero. ¿Cuál es el nivel óptimo para evitar que el dinero se convierta en germen de oportunismo en lugar de semilla de una competencia vigorosa y equitativa entre partidos? ¿Cuál es el costo real de una campaña en México? ¿Cuál debería ser el gasto “sensato” que promueva la participación ciudadana pero evite el financiamiento paralelo de las campañas?
8. Aumentar los topes de financiamiento privado con lentes nuevos sin estereotipos y ver sus aspectos positivos y también sus riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario) o encontrar nuevas fórmulas para transparentar y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas). El financiamiento privado no es malo en sí mismo sino cuando está muy concentrado en pocas manos que donan grandes cantidades.
9. Repensar los topes de campaña: por una parte, no han evitado los gastos excesivos; por otra, estimulan que se oculte financiamiento y gasto para evitar sanciones. ¿Debe haber tope o mejor

ajustar los montos de financiamiento público a la baja y garantizar que no haya fondos ilegales en las campañas? Que el rebase de topes de gasto sea hoy causa de nulidad de una elección es una medida ineficaz en sí misma si no se atacan la raíz del problema: la liquidez que facilita los pagos del clientelismo electoral, la adicción de dinero “político” de los medios de comunicación y la opacidad e ilegalidad del sistema paralelo de financiamiento privado a las campañas.

10. Establecer un observatorio de elecciones para detectar la posible intromisión del crimen organizado en los procesos electorales y, a partir de indicios, activar investigaciones de oficio que permitan anular elecciones cuando se compruebe su participación, ya sea en la movilización de votantes, en la inhibición del voto o en la alteración de la votación durante la jornada. Sustituir la carga de la prueba que hoy inhibe la denuncia por el miedo de represalias y dársela a la autoridad. Flexibilizar la prueba para anular elecciones.

Ahora bien, si de todas estas cosas me pidieran escoger sólo tres, mis prioridades serían:

1. Fortalecer la integridad y transparencia de la asignación de contratos de obra pública y de otorgamiento de permisos de gobierno.
2. Voto obligatorio.
3. Anular elecciones cuando haya indicios de intromisión del crimen organizado en los procesos electorales.





## Notas Finales

- 1 Ver Hernández Huerta, Víctor. 2019. “Disputed Elections in Presidential Democracies: Contexts of Electoral “Blackmail.” *The Journal of Politics* 82, no. 1 (octubre): 89-103. <https://doi.org/10.1086/705599>.
- 2 Con base en un texto previo del autor: Ugalde, Luis Carlos. 2020. “Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019” (pp. 35-36) del libro *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, 1990-2020*. Coord. por Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana. Editado por TEPJF, México, 3a ed., Vol. 1, 716 pp. Vol. 2, 814 pp.
- 3 Con base en un texto previo del autor: Ugalde, Luis Carlos. 2020. “Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019” (pp. 40-44) del libro *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, 1990-2020*. Coord. por Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana. Editado por TEPJF, México, 3a ed., Vol. 1, 716 pp. Vol. 2, 814 pp.
- 4 También inició una ruta imparable de encarecimiento de la democracia. Tan solo en aquellos años la bolsa para financiar a los partidos pasó de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces (Ugalde 2015).
- 5 Con base en un texto previo del autor: Ugalde, Luis Carlos. 2017. “La corrupción electoral”. En *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. (pp. 8-12). Editado por Héctor Aguilar Camín, Luis de la Calle, María Amparo Casar, Jorge G. Castañeda, José Ramón Cossío Díaz, Eduardo Guerrero, Santiago Levy y José Woldenberg. Editorial Debate, México: 200 pp. ISBN: 9786073160483.

**EDC ESCUELA DE  
CIUDADANOS**