

Autoridades electorales Centralismo vs. federalismo

Javier Santiago Castillo►

La democracia mexicana estará en riesgo de inestabilidad política e ingobernabilidad si desaparecen los institutos electorales locales. Eso sucederá si prospera la propuesta de crear un instituto nacional de elecciones. El costo de la democracia no tiene precio. Quienes ven el costo de las elecciones como un asunto de pesos y centavos tienen una visión, al menos, limitada.

Hasta hace poco tiempo pareciera que los aspectos centrales del diseño institucional electoral no formaban parte de la disputa política entre los partidos políticos. La última transformación se dio hace apenas seis años, con el fin de responder al conflicto poselectoral de 2006, el cual estuvo a punto de convertirse en una crisis de consecuencias graves para la estabilidad política del país.

Considero que para evaluar el presente y construir futuro es necesario mirar hacia atrás para comprender el esfuerzo de las generaciones pasadas, en este caso, en la construcción del andamiaje institucional electoral nacional.

Lo primero a decir es que, en el México posrevolucionario, la materia electoral que formó parte de la jurisdicción constitucional se refería a los requisitos para ser postulado a un puesto de elección popular y la integración de los poderes del Estado,

•Candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue presidente del IEDF (1999 a 2006). Profesor investigador de la UAM-Iztapalapa.

o sea, lo mínimo. Lo segundo, quedó establecido en las leyes electorales de 1911 y de 1918, que fueran las autoridades municipales las organizadoras de las elecciones federales. Dicho modelo fue cambiado en la Ley Electoral Federal de 1946, al crearse un organismo federal organizador de las elecciones: Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Esa comisión era claramente dominada por el Ejecutivo Federal y era cúspide de la pirámide de la estructura electoral que se desdoblaba en 32 comisiones locales electorales y en los comités electorales distritales. Este modelo reconoce la existencia del país como una república federal y deja a los poderes locales la atribución de legislar, en su ámbito, la materia electoral. Siguiendo la lógica del antiguo régimen, la normatividad local tendió a replicarse en el ámbito local, con variantes definidas en función de equilibrios políticos locales.

Ese modelo, con diferencias, estuvo vigente hasta 1990, cuando nació el Instituto Federal Electoral, derivado de la reforma al artículo 41 constitucional,¹ que estableció que su máximo órgano de dirección se integraría por consejeros, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos; además, estableció un tribunal electoral autónomo. Es en este momento cuando la materia electoral entra de lleno en la jurisdicción constitucional. La razón política es de sobra conocida. Como consecuencia del fraude electoral y conflicto político de 1988, el nuevo presidente se vio obligado a negociar una reforma electoral. Un aspecto positivo es, sin duda, el establecimiento constitucional de la autonomía en la toma de sus decisiones, que a su vez es indudablemente el punto de partida de la institucionalidad actual.²

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado ese mismo año se establecieron los procedimientos de elección de los consejeros magistrados, consejeros

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, p. 3.

² Art. 41 constitucional.

y representantes de los partidos políticos. Las disposiciones normativas le otorgaban al titular del Ejecutivo influencia en el organismo electoral encargado de organizar elecciones. A pesar de eso, el diseño organizacional del IFE de 1990 sentó las bases del diseño vigente; por ejemplo, la dualidad en la dirección de la institución: Consejo General y sus comisiones y la Junta General Ejecutiva.

La reforma electoral de 1996 le dio al IFE, en lo fundamental, el rostro del presente al convertir a los consejeros ciudadanos, en consejeros electorales: en servidores públicos. Además, el titular del Poder Ejecutivo perdió su atribución de proponer a los candidatos a ser consejeros electorales a partir de ese momento; y hasta el presente, esa atribución se encuentra depositada en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Sin embargo, es posible aventurar la hipótesis de que el partido en el poder, sea cual sea, sigue teniendo la prerrogativa de proponer o *aprobar* al consejero presidente de los organismos electorales. Así es la política real y no me doy por sorprendido.

En 2001, no prosperó la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Elecciones por desacuerdo entre los partidos. El Partido de la Revolución Democrática lo incluyó en su programa, en aquel tiempo. Durante la reforma 2007/2008, el tema fue puesto sobre la mesa de discusión por el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia, aunque no se materializó en la reforma electoral.³ En ese momento, el PAN no se manifestó, pero sí lo incluyó en su iniciativa de reforma política en 2010, presentada por el senador José González Morfín, en nombre del grupo parlamentario.⁴ Hoy, el Pacto por México la ha resucitado al proponer como parte de la agenda a discusión “Crear una autoridad

³ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros en las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, UNAM / IEPC Jalisco, México, 2010, p. 15.

⁴ *Gaceta del Senado*, núm. 100, 11 de marzo de 2010.

electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales".

Los argumentos públicos esgrimidos por actores políticos y periodistas tienen toda la apariencia de sensatez y coherencia: disminución del gasto electoral, fin del poder de los gobernadores en materia electoral y, en algunos casos, el abatimiento de la abstención electoral.⁵ Los aspectos que dejan de lado los partidarios de un instituto nacional son varios y no menores.

México es una república federal y, en materia electoral, la historia política y jurídica le ha otorgado a los congresos estatales la atribución de legislar en la materia. La existencia de una sola legislación y autoridad organizadora de las elecciones sería regresar la rueda de la historia, pues significaría mermar la atribución de los órganos parlamentarios locales y centralizar la función estatal de organizar las elecciones. Hay quienes ponen como ejemplo a Canadá, donde una autoridad electoral federal organiza elecciones federales y provinciales.⁶ Esta es realmente una comparación superficial, porque Canadá no tiene la heterogeneidad social y cultural, ni la historia y tradición federalista que México.

Por otra parte, la reforma de 2007/2008 al convertir al IFE, prácticamente, en una autoridad jurisdiccional de primera instancia, lo ha saturado de presión política y ha contribuido a mermar su credibilidad. En caso de prosperar la propuesta centralista, la institución electoral se vería inundada de litigios electorales en el año de elecciones concurrentes. Eso salta a la vista, si tomamos en cuenta que el TEPJF recibió en 2011, 35 702 asuntos y en 2012, 28 592. Aunque no existe información

⁵ Bernardo Barranco V., "Instituto nacional electoral", en *La Jornada*, 16 de enero de 2013, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/16/opinion/025a2pol>>.

⁶ Astudillo y Córdova, *op. cit.*, p. 17.

estadística para conocer cuántos de esos asuntos provinieron de las entidades federativas, con elecciones o no, y fueron resueltos en primera instancia por los institutos electorales locales, el mínimo sentido común nos haría calcular, bajo cualquier hipótesis, que se trata de miles de casos.

Entre los actores políticos, la idea de que la existencia de una única autoridad electoral automáticamente redundará en un ahorro en el costo de las elecciones, es generalizada. El PRI llegó a plantear, en la mesa de discusión de la Reforma del Estado (2007), que este podría llegar hasta 40 por ciento.⁷ Uno de los errores más comunes en el ámbito legislativo en el mundo es que al aprobar leyes no se calcula la repercusión presupuestal que tendrán. En nuestro caso, el mejor ejemplo es el de la última reforma electoral, que incrementó el presupuesto del IFE de 2008 a 2009, en casi 4 mil millones de pesos, lo cual motivó fuertes críticas al Instituto, aun desde el ámbito legislativo.

Entra las preguntas que no tienen respuesta está, en cuánto se incrementaría el presupuesto del IFE al tener que atender todas las quejas electorales de los estados, la fiscalización, las listas nominales para las elecciones locales, las campañas de empadronamiento locales que se cobran a los institutos. Dudo que los partidos políticos aceptaran que no se les otorgara financiamiento público para las elecciones locales; ¿quién se los proporcionaría?, ¿la federación o los gobiernos estatales? También es necesario tomar en cuenta el costo laboral, pues los salarios en el IFE son superiores a los pagados en los estados.

Es sana la preocupación por disminuir el costo electoral nacional, pero, reitero, ver el asunto de la trasmisión del poder solo desde el cristal de pesos y centavos es, por lo menos, limitado. Por eso, la construcción de un modelo único y aplicable a

⁷ Astudillo y Córdova, *op. cit.*, p. 15.

todas las instituciones electorales transcurriría por la simple imitación extralógica de tal o cual modelo que, *a priori*, se juzgue como el óptimo.

En cambio, lo que ha sido construido en el decurso de la dimensión institucional electoral de la transición, ha sido el basamento para la integración de un sistema de organismos electorales. Las experiencias exitosas de vinculación interinstitucional registradas en los últimos años, indican que la colaboración se ve favorecida cuando interactúan dos áreas operativas que, sin ser idénticas, sí son análogas en lo que se refiere a su ámbito competencial y su campo de acción técnica. En el marco de la cooperación, las diferencias institucionales en cuanto a dimensiones, denominaciones, duración en el cargo y mecanismos para la toma de decisiones, han logrado ser superadas. Los modelos institucionales electorales no son perfectos.

Por otro lado, también se aduce como un argumento a favor de la desaparición de los institutos electorales, la intervención y presión de los gobernadores. Nadie duda que eso suceda en mayor o menor medida, independientemente de los colores partidistas del titular del ejecutivo local. Pero hay que decirlo con claridad, los mecanismos de fraude electoral de antaño ya no son posibles desde el ámbito institucional. El principal mecanismo en el presente es el clientelismo electoral que se logra por medio de dádivas de diferente naturaleza, desde favores, gestiones, hasta llegar al extremo de otorgar dinero en efectivo a los electores. Y todos los partidos lo hacen en la medida de sus posibilidades económicas. En el pasado reciente, los institutos electorales de Puebla, Oaxaca y Sinaloa fueron vituperados hasta el cansancio, pero computaron los votos que le dieron el triunfo a sus detractores.

Queda, sin embargo, la tarea de realizar una evaluación pormenorizada respecto a las ventajas de cada uno de los diseños organizacionales existentes. Entretanto, una vía adecuada para el fortalecimiento del sistema de organismos electorales

sigue siendo el favorecer los espacios de colaboración entre organismos y propiciar la convergencia de los marcos legales, sin renunciar a las dinámicas locales. Esta es, por otra parte, la fórmula que resulta de la condición del país como una república federal, democrática y representativa. Un federalismo electoral, consciente de que la distribución de competencias no implica en modo alguno la construcción de compartimentos estancos sino que, por el contrario, presupone oportunidades de colaboración, podría constituir la plataforma ideal para construir una institucionalidad electoral de orden superior.⁸

A esos efectos, está sobre la mesa la alternativa presentada en el Pacto por México: eliminar los institutos electorales estatales, para que el Instituto Federal Electoral organice comicios federales y estatales. Pero existe otra alternativa planteada desde el año 2001, que atiende preocupaciones expresadas por los distintos partidos: que el IFE reduzca a su aparato central, eliminando su estructura descentralizada y organizando las elecciones federales con la intervención de los 32 organismos estatales, en tanto que estos ejercen facultades organizativas plenas en los ámbitos federal y local.⁹

En ese orden de ideas, a la autoridad electoral federal corresponderían, sumariamente, las tareas relativas al padrón electoral y la credencialización; los lineamientos bajo los cuales se llevaría a cabo la capacitación electoral; el diseño y producción de materiales electorales; el registro de partidos y agrupaciones políticas nacionales; y el financiamiento, prerrogativas y fiscalización federales.

Por su parte, las autoridades electorales locales tendrían a su cargo la operación de las elecciones federales; la organización

⁸ Estas tesis las desarrollo ampliamente en mi trabajo “Federalismo y organismos electorales: una reflexión en torno al federalismo y una propuesta de adecuación de las instituciones electorales en México”, en prensa.

⁹ Jacqueline Peschard, “El futuro de las instituciones electorales en México”, en *Diálogo y Debate*, núm. 11, enero-marzo de 2000, p. 84.

de las elecciones locales; el registro y seguimiento de asociaciones políticas locales; las acciones de capacitación electoral; el financiamiento y prerrogativas, así como la fiscalización de carácter local; y la declaración de validez de las elecciones de diputados locales, ayuntamientos, gobernador, diputados federales y senadores. La educación cívica, entretanto, constituiría un ámbito de trabajo compartido.

No se trata de hacer *tabula rasa* de las particularidades sociopolíticas, culturales e históricas de los estados, con lo que en el largo plazo el modelo fracasaría. La alternativa propuesta fortalece una perspectiva federalista sin desatender diversas preocupaciones de los actores políticos. Sin duda alguna, la reforma electoral 2007/2008 tuvo aspectos que se plasmaron normativamente con visión de Estado, pero hubo otros en que la respuesta fue coyuntural. Y las dificultades están a la vista.

Crear un instituto nacional de elecciones encargado de organizar las elecciones federales y estatales romperá con equilibrios políticos propios de una república federal como la nuestra y pondrá en riesgo la estabilidad política del país.