

Democracia Electoral Centralismo vs Federalismo

(Congreso SOMEE 5-8 de noviembre de 2013)

Javier Santiago Castillo¹

Sumario

**I. Introducción; II Antecedentes; III. La centralización electoral;
IV. conclusiones**

Resumen

Este trabajo analiza los argumentos y las iniciativas de reforma constitucional para la creación del Instituto Nacional de Elecciones presentadas por el PAN y el PRD. Por otra parte se hace una propuesta alternativa de construcción institucional en el ámbito electoral, con una nueva redistribución de atribuciones a nivel federal y local.

Abstract

This paper analyzes the arguments and constitutional reform initiatives for the creation of the National Elections Institute presented by the PAN and the PRD. On the other hand it is an alternative to institutional building in the electoral field, with a new redistribution of powers at the federal and local levels.

I. Introducción

Los modelos institucionales de carácter electoral son de lo más disímulo en el ámbito internacional. Eso se debe a que su naturaleza al final de cuentas es definida por su historia política y el contexto político en que se han surgido y desarrollado. En las democracias consolidadas las instituciones electorales tienen un alto grado de estabilidad, que también es producto de la existencia de una extendida cultura política democrática, cuyo uno de sus ejes fundamentales es aceptar las derrotas electorales. Esta situación no es caso de México. En el último lustro, en nuestro país los actores políticos han encontrado que la causa de sus derrotas

¹ Responsable del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones. UAM-Iztapalapa.

electorales son las instituciones electorales y no su comportamiento derivado de un déficit relevante en su cultura democrática, que los lleva a realizar acciones que atentan contra los principios básicos de la misma democracia.

Es así como en este trabajo intentamos encontrar algunas causas del impulso que le han dado a la creación de un Instituto Nacional de elecciones (INE) por parte del PAN y el PRD y analizar de manera general sus propuestas concretas de reforma constitucional. Es así como abordamos en primera instancia una breve historia de la idea de la creación de una institución electoral nacional que se construya sobre las ruinas de las instituciones electorales locales. Posteriormente comentamos las iniciativas de reformas constitucionales en este tema, para al final elaborar algunas conclusiones, pero sobre todo exponiendo los rasgos generales de una alternativa institucional al INE.

II. Antecedentes

La democracia mexicana estará 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 en 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, 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. Dicho órgano era claramente dominado 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,² que estableció que la integración de 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 establecer constitucionalmente la autonomía en la toma de sus decisiones, que a su vez es indudablemente el punto de partida de la institucionalidad actual.³

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Aprobado ese mismo año se establecieron los procedimientos de elección de los consejeros magistrados, consejeros 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

² DOF, 6 de abril de 1990, p.3.

³ Art. 41 constitucional, DOF, ídem.

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.

III. La centralización electoral

En 2001 no prosperó la propuesta de la 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.⁴ En ese momento el PAN no se manifestó, pero si lo incluyó en su iniciativa de Reforma Política en 2010, presentada por el Senador José González Morfín, a nombre del Grupo Parlamentario.⁵ Hoy, el pacto por México la ha resucitado al proponer como parte de la agenda a discusión “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.”

El 15 de mayo de 2013 el Grupo Parlamentario del PAN presentó una iniciativa de Reforma constitucional en materia electoral, dónde un punto central era la creación del Instituto Nacional de Elecciones⁶. El 24 de septiembre el PAN y el PRD presentaron sus iniciativas de reforma política, aunque sólo la del primero tiene esa característica, pues la del segundo únicamente se refiere a la creación de un Instituto Nacional de Elecciones. Dadas las similitudes de las dos iniciativas del PAN y de que la segunda fue producto del acuerdo entre los dos grupos que se disputan la dirección política del PAN es la propuesta que analizaremos. Los rubros que analizaremos de las propuestas del PAN y PRD serán: el objetivo de la creación del INE, integración del consejo General, requisitos para ser consejero electoral y el procedimiento de elección.

⁴ Astudillo, César y Córdova, Lorenzo, **Los árbitros en las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional**, UNAM/IEPC Jalisco, México, 2010, p. 15.

⁵ Gaceta del Senado de la República N° 100, jueves 11 de marzo de 2010.

⁶ Gaceta Del Senado De La República. Miércoles 15 De Mayo De 2013, en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=41128>

Ambas las propuestas la comparten objetivo de que el INE organice las elecciones federales y locales, con la consecuente desaparición de los institutos electorales y de los tribunales electorales o, las salas especializadas en la materia de los tribunales superiores de los estados.

En relación a la integración del Consejo General el PAN propone que el número de consejeros pase de nueve a once; elimina la reelección del consejero presidente y mantiene la no reelección de los consejeros; el tiempo del encargo se mantiene igual: de nueve años para los consejeros y seis para el consejero presidente.⁷ El PRD en su propuesta coincide con el PAN en incrementar el número de consejeros de 9 a 11, pero reduce el tiempo de su encargo a siete años. En este tema ambos partidos comparten la supresión de la renovación escalonada de los consejeros.

En el caso de los requisitos para ser consejero electoral la iniciativa del PAN mantiene la edad de 30 años como mínimo extiende el tiempo de antigüedad en el título profesional de 3 a 10 años. Además en los cuatro años anteriores no haber sido registrado como candidato a un puesto de elección popular, no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político, no haber sido alto servidor público del gobierno federal, ni jefe de gobierno del distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno.⁸ El PRD sólo establece que “No podrán ocupar el cargo de consejero presidente y consejeros electorales quien, durante los 5 años anteriores a su designación, haya sido candidato o precandidato, ocupado algún cargo partidista o que de manera equivalente haya representado los intereses de un partido.”⁹

El PRD mantiene el procedimiento de elección de los consejeros electorales, pues lo establecido en el Cofipe ahora lo eleva a rango constitucional: “...Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad e instituciones académicas y de profesionistas. La ley establecerá las bases mínimas para la postulación de candidatos, bajo el principio de máxima publicidad...”¹⁰ lo único que se agrega es la aplicación del principio de

⁷ Iniciativa de reforma constitucional del PAN, art. 41, Gaceta Del Senado De La República. Miércoles 24 de septiembre De 2013, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=41128>

⁸ Ídem, p. 43

⁹ Iniciativa QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE SILVANO AUREOLES CONEJO Y SUSCRITA POR AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA Y TRINIDAD MORALES VARGAS, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, 24 de septiembre de 2013.

¹⁰ Ídem

máxima publicidad. En cambio el PAN si incluye un procedimiento similar al utilizado para elegir a los integrantes del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica. Aunque en este caso el Comité de Evaluación se integrará por los titulares del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se tendrá que asesorar por dos universidades para la elaboración de los exámenes. Aplicados los exámenes el Comité de Evaluación enviara a la Junta de Coordinación Política (Jucopo) 55 candidatos, la cual presentará al Pleno de la Cámara de Diputados, dos candidatos por puesto vacante con el fin de que por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes sean electos cada uno de los consejeros.

Los argumentos públicos esgrimidos por actores políticos, periodistas y ahora en las iniciativas del PAN y PRD 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.¹¹ 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.¹² Este 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 la 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 en el año de elecciones concurrentes de litigios electorales. Eso salta a la

¹¹ Barranco V., Bernardo Instituto nacional electoral, La Jornada, 16 de enero de 2013, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/16/opinion/025a2pol>

¹² Astudillo y Córdova, ibídem. p. 17.

vista, si tomamos en cuenta que el TEPJF recibió en 2011, 35 mil 702 asuntos y en 2012, 28 mil 592. Aunque no existe información 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 cualquier hipótesis es en miles de casos.

Entre los actores políticos, la idea de que la existencia de una única autoridad electoral automáticamente dará 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 éste podría llegar hasta el 40 por ciento.¹³ 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, aún desde el ámbito legislativo.

Para el año de 2013, según el PAN, el costo electoral será de 18 mil millones de pesos.¹⁴ Lo cual representa el 0.45% del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁵ Este es el costo de la estabilidad política en el ámbito electoral. ¿Es alto o bajo?

Las preguntas que no tienen respuesta es cuanto 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? Otro punto, de no menor importancia es que institución organizará los procedimientos de participación ciudadana establecidos en las leyes de diversos estados de la República. Por otra parte, también es necesario tomar en cuenta el costo de las indemnizaciones de los trabajadores de los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas y; el incremento del costo laboral del INE, no sólo por el número de

¹³ Astudillo y Córdova, ídem, p. 15.

¹⁴ Iniciativa de reforma constitucional del PAN. ídem, p. 9.

¹⁵ El presupuesto de egresos es de 3 billones 956 mil 361 millones de pesos, **Presupuesto de Egresos de la Federación 2013**, en:

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20Ciudadano%202013%20Final.pdf>

nuevas plazas, sino porque los salarios a nivel federal son superiores a los pagados en los estados.

IV. Conclusiones

1. Los diversos argumentos expuestos a favor de la creación del INE se sintetizan en tres grandes temas: 1. disminución del costo electoral, en el caso ningún actor político ha presentado un cálculo financiero que respalde este argumento. Lo que existe, sin lugar a dudas, es una gran incógnita. Es sana la preocupación por disminuir el costo electoral nacional, pero, reitero, ver el asunto de la transmisión del poder sólo desde el cristal de pesos y centavos es, por lo menos, limitado. Por eso, la construcción de un modelo único y aplicable a todas las instituciones electorales transcurriría por la simple imitación extra lógica de tal o cual modelo que apriorísticamente se juzga el óptimo.

2. Se aduce para 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 dadivas 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 y; 3. El IFE ya realiza, al menos, tres actividades sustantivas en la organización de cualquier elección: elaboración de padrón y lista nominal, administración de los tiempos de radio y televisión; y el seccionamiento, que es la base de la elaboración de las distritaciones federal y local. Al respecto, lo primero que hay que decir es que estas funciones son parte de la división del trabajo entre el organismo federal y locales que permite ahorros financieros al no duplicar actividades. Sólo traeré a colación el asunto de la credencial para votar; en que un solo estado la instrumentó y, al final desistió de su iniciativa. En el caso de la administración de los tiempos de radio y televisión podríamos pensar en una nueva distribución de responsabilidades. En la que los organismos electorales locales se encargaran de administrar los tiempos en los medios de comunicación electrónicos para uso político electorales en sus propias entidades.

3. Los planteamientos expresados a favor del INE son de carácter general. Las tres funciones sustantivas que se mencionan en el punto anterior, indudablemente son importantes, pero no son las únicas relevantes en la organización de los comicios. Sólo mencionaré algunos aspectos a manera de ejemplo la selección y capacitación de funcionarios de casilla, el diseño de la documentación y los materiales electorales. Pero, sobre todo los organismos electorales locales administran el conflicto político local, que es un aspecto sustantivo para la gobernabilidad. Dada la frivolidad con que se conducen en ocasiones los partidos políticos, un asunto municipal tendrá que ser discutido en el máximo órgano de dirección del INE, para intentar convertirlo en un problema de dimensión nacional.

4. Estamos obligados a pensar en alternativas virtuosas, que tomen en cuenta lo que ha sido construido en el decurso de la dimensión institucional electoral de la transición y se constituyó en el basamento para la integración de un sistema de organismos electorales. El cual tiene 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.

Queda, sin embargo, la tarea de realizar una evaluación pormenorizada respecto de 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 por el contrario presupone oportunidades de colaboración, podría constituir la plataforma ideal para construir una institucionalidad electoral de orden superior¹⁶.

¹⁶ 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.

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: el IFE reduzca a su aparato central, eliminando su estructura desconcentrada y organizando las elecciones federales con la intervención de los 32 organismos estatales, en tanto que éstos ejercen facultades organizativas plenas en los ámbitos federal local.¹⁷

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 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.

5. en suma, 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.

¹⁷ Pescar, Jacqueline, “El futuro de las instituciones electorales en México”, en *Diálogo y Debate*, núm. 11, enero - marzo 2000, p. 84.