

LA DESPOLITIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES

Dr. Enrique Flores Ortiz

enriquefloresoiz@live.com.mx

Lic. Lucía Pérez Martínez

lucperezmtz@gmail.com.mx

lucia.perez@iedf.org.mx

Introducción

El sistema de gobierno democrático se caracteriza, entre otras cosas, por ofrecer una serie de oportunidades, libertades y derechos constitucionales a los ciudadanos, de modo que tiende a garantizar el marco indispensable para construir su propio devenir. Este acontecer tiene lugar mediante un conjunto de reglas cuyo fin consiste en legitimar el quehacer gubernamental mediante el ejercicio público apegado a los principios que rigen el marco legalmente establecido.

En el esquema político-electoral de nuestro país cobran especial relevancia los acontecimientos que tuvieron lugar en las dos últimas décadas, toda vez que contribuyeron significativamente al nuevo orden institucional en el cual nos encontramos inmersos.

De 1986 al año 2000, la sociedad mexicana se vio envuelta en una serie de episodios sucedidos de manera gradual y sistemática (Cfr. Emmerich, 2001:27-33), que generaron las condiciones para transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista, donde la competencia política y la alternancia de partidos en los distintos ámbitos del poder han originado la necesidad de construir mejores mecanismos de entendimiento en vías de encontrar soluciones a problemas estructurales existentes.

En esta dinámica de transformación, confluyeron no solamente los partidos políticos, sino también distintos actores como los medios de información, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas, entre otros. Durante este lapso, y más

específicamente, durante la década de los noventa, se crearon y ciudadanizaron las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales tanto a nivel federal como local.

En la lógica descrita, asistimos al nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y a la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), más tarde Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como instancias reguladoras en la celebración de comicios. El primero, de carácter administrativo, regido por un marco legal que lo define como un órgano autónomo, encargado de organizar y de inyectar certeza, credibilidad, transparencia y objetividad a los procesos electorales. Mientras que el segundo, de orden jurisdiccional, se erigió como un órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación con atribuciones y competencia para resolver conflictos derivados de los actos o resoluciones formulados y aprobados por las autoridades electorales.

En esta corriente democratizante y de arquitectura institucional se fortalecieron los mecanismos jurídicos, partiendo desde la modificación de la propia Constitución Política (CPEUM) a fin de establecer que todas las constituciones locales garantizaran las condiciones para que las autoridades electorales en las entidades federativas incorporaran los principios rectores prescritos en el ámbito federal, mismos que rigen la vida y caracterizan a este tipo de organismos.

El objetivo del presente trabajo consiste en proponer un modelo de designación de los integrantes de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales locales, con el propósito de despolitizar los procesos de selección que tienen lugar en el seno de los congresos de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Para tal efecto, la estructura del documento se compone de tres partes. En la primera se analiza la composición, atribuciones y estructura de los organismos referidos, así como los elementos ciudadano y político que por su naturaleza se encuentran adheridos a los mecanismos que dan pie a la designación de los consejeros electorales; asimismo, se explica el principio de autonomía desde el ámbito político, financiero y administrativo.

En la segunda parte se revisa la propuesta que plantea la creación de un Instituto Nacional de Elecciones (INE), así como la eliminación de los organismos locales contenida en el *Pacto por México*, y que es promovida en el Congreso de la Unión por los legisladores del PAN y PRD. En este apartado se recuperan las posiciones de un conjunto de especialistas que manifiesta versiones encontradas.

La tercera parte está dedicada a explicar la propuesta que contiene la idea de despolitizar los mecanismos de designación de los funcionarios que integran los órganos colegiados superiores en los institutos electorales locales. Finalmente, concluimos que para lograr este objetivo es indispensable que los grupos parlamentarios antes que pretender la desaparición de estos organismos y retroceder históricamente, deben revisar los diferentes matices que manifiestan las legislaciones de los estados; a partir de ahí, podrán diseñarse mecanismos que fortalezcan la autonomía e independencia de los institutos.

Primera Parte

Autoridades electorales: composición, atribuciones y estructura

Como hemos señalado, el diseño institucional de los organismos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, fue una de las aportaciones más significativas del proceso democrático en México al final del siglo XX.

En este punto se presenta un estudio comparado de los órganos electorales administrativos locales, cuya génesis se encuentra en la construcción orgánica y funcional del IFE, pues distinguimos que su diseño institucional produjo un efecto cascada hacia las entidades federativas. En esta dinámica, sin embargo, se observa que la consolidación de dichos órganos no se efectuó de un modo homogéneo.

Hay que considerar que fue a partir de la reforma político-electoral de 1996 cuando se determinó que en las constituciones y leyes locales se reconocería el principio de autonomía

de los órganos electorales. Desde esa etapa inició la ruta hacia su conformación como *órganos constitucionales autónomos*.

Manuel García Pelayo (en Cárdenas-Pérez-Carbonell: 1999, 471) interpreta que tal denominación se adquiere cuando las instituciones adoptan las siguientes características: a) *inmediatez*, es decir, están consideradas dentro del sistema constitucional; b) *esencialidad*, porque sin ellas no se concibe ya al Estado Constitucional de Derecho; c) *dirección política*, en la medida en que el ejercicio de sus funciones de tipo ejecutivo, legislativo o jurisdiccional inciden de manera directa en la conducción política del Estado; d) *paridad de rango*, que deriva de la posibilidad que tienen de mantener relaciones de coordinación con otros órganos autónomos o estatales, y e) *autonomía*, que puede ser orgánica, funcional y/o presupuestal.

Aún y cuando los organismos electorales locales cumplen en mayor o menor medida con dichos criterios, en cada entidad federativa se observan diversos matices en su composición, atribuciones y estructura; es por ello que, para efectos del presente estudio, consideramos la necesidad de establecer una serie de categorías o criterios de comparación que nos permitan identificar cuáles son los avances y retos actuales.

Jaime Cárdenas (2000, 25-29) distingue como criterios fundamentales de definición de los órganos constitucionales autónomos, además de los que propone García Pelayo, los siguientes:

1. *Autonomía*, que puede graduarse como total, parcial o nula en cuatro ámbitos:
 - a) Política. Es la capacidad que tiene el órgano electoral de realizar su función sin que exista relación de sujeción a ningún otro órgano del estado;
 - b) Financiera. Se refiere a la capacidad de autodeterminarse en materia económica;
 - c) Jurídica. Es la capacidad que el órgano electoral tiene para autorregularse, y
 - d) Administrativa. La capacidad para definir su estructura orgánica y funcional.

2. *Integración y carácter de sus titulares.* Que refiere a la manera en que estos son designados y a las garantías mínimas para el ejercicio de su encargo. Se distingue que a nivel de las constituciones locales y las leyes de la materia electoral en los estados existe una gran diversidad en este rubro.
3. *Apolitividad.* Hace referencia a la prohibición de sus integrantes de tener militancia partidista o de otro tipo que comprometa su imparcialidad, toda vez que estas instituciones son técnicas y no políticas. Esta es una de las condiciones que la legislación previene para todos los organismos electorales estatales, pues si bien en la integración de su estructura se considera la participación de diversos actores políticos, tal y como veremos más adelante, tanto los funcionarios con derecho a voz y voto como quienes conforman las estructuras ejecutivas y técnicas deben satisfacer, en todos los casos, requisitos que garanticen su imparcialidad política.
4. *Inmunidad.* Los titulares de estos órganos solamente pueden ser removidos por incurrir en alguna causal de responsabilidad.
5. *Responsabilidad.* Se refiere a la obligación de informar al órgano legislativo y a los ciudadanos sobre el ejercicio de las actividades que les corresponde realizar.
6. *Transparencia.* Todos sus actos y resoluciones deben ser públicos, la información que generen debe estar disponible para cualquier persona. Esta es ya una realidad que deriva de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y, consecuentemente, de las leyes locales en la materia.
7. *Intangibilidad.* Debe garantizarse la permanencia de estos órganos. Si bien la permanencia de los órganos electorales locales se encuentra garantizada, es uno de los aspectos que presenta matices importantes derivados de la composición de sus órganos.
8. *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.* En el tratamiento de responsabilidades administrativas en relación con los funcionarios que los integran deben apegarse a las garantías constitucionales y procesales.

Para los propósitos del presente trabajo y a fin de determinar las semejanzas y diferencias entre las autoridades electorales administrativas en las entidades federativas de nuestro país consideraremos las siguientes categorías de análisis:

1. Integración y carácter de sus titulares y
2. Autonomía política, financiera y administrativa.

Finalmente, debemos señalar que la información contenida en el presente trabajo proviene de las constituciones y leyes electorales locales, es decir, el análisis de las categorías que nos ocupa tiene un contenido estrictamente formal.

Integración y carácter de los órganos electorales locales

a) Denominación

De conformidad con lo previsto en el artículo 116 frac. IV de la CPEUM, las 32 entidades federativas que integran la Federación cuentan con un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones en el ámbito de su competencia. Su denominación varía, como a continuación se indica:

Cuadro 1. Denominación de los órganos estatales electorales en las entidades federativas

<i>Comisión Estatal Electoral</i>	Nuevo León
<i>Consejo Estatal Electoral:</i>	Sinaloa
<i>Instituto Electoral:</i>	Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas Veracruz y Zacatecas.
<i>Instituto Estatal Electoral</i>	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit,.
<i>Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana:</i>	Chiapas.
<i>Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana</i>	Yucatán
<i>Instituto Electoral y de Participación Ciudadana</i>	Baja California, Coahuila, Durango, Jalisco, Oaxaca y Tabasco.
<i>Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana</i>	San Luis Potosí, y Sonora.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la legislación electoral local.

b) Integración del órgano máximo de dirección

Una de las características fundamentales de los institutos electorales en nuestro país es la composición tripartita de su órgano máximo de dirección a través de tres elementos: Ciudadano, Político y Técnico-Ejecutivo.

El *elemento ciudadano* constituye la base fundamental de los órganos electorales, toda vez que define su naturaleza, por lo que el mecanismo bajo el cual se designa a los miembros del máximo órgano de dirección es de total relevancia, además, tiende a garantizar la consolidación de los principios democráticos, es decir, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de sus decisiones, al ser los únicos actores que cuentan con voz y voto.

1) Designación de los consejeros

El nombramiento de los integrantes con derecho a voto en todos los órganos electorales invariablemente pasa por el órgano legislativo local, se requiere de una votación de mayoría calificada de los miembros presentes en los congresos locales, o en sus recesos en las comisiones permanentes respectivas. Sin embargo, en el proceso de designación se observan algunos matices.

Conviene apuntar, por ejemplo, que el Congreso de Guerrero designa a los consejeros electorales mediante un proceso de selección que pasa por la evaluación de conocimientos, a través de una institución académica que elabora y califica los exámenes y de acuerdo con los resultados obtenidos se determina la integración; en cambio, en Nuevo León y Puebla debe agotarse primero la posibilidad de que la designación se realice por consenso y sólo en caso de no lograrlo se somete a votación por mayoría calificada.

Hidalgo es un caso particular, si no se logra el consenso se invita a un organismo externo con conocimientos en la materia que se constituye como Comisión Técnica de Selección. El Congreso del Estado publica una convocatoria en la que se señalan los requisitos y el

procedimiento de participación, los resultados obtenidos por la Comisión Técnica de Selección se publican en los diarios de mayor circulación de la Entidad y son entregados al órgano legislativo, a fin de que de la lista obtenida se designen, por mayoría calificada, los consejeros electorales correspondientes.

Asimismo, en otras entidades como Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León y Yucatán se contempla como mecanismo alternativo a la mayoría calificada para la designación, la insaculación, pero sólo en el caso de que aquélla no se alcance.

Sólo en el caso de Guanajuato existe todavía la asignación de cuotas entre las fracciones parlamentarias al establecerse que tres de los consejeros propietarios serán electos a propuesta del grupo parlamentario mayoritario, uno por la primera minoría y otro a propuesta de los demás grupos legislativos del Congreso Local.

2) Duración en el encargo

Con respecto a la duración en el encargo se puede afirmar que en las distintas legislaciones se regula cierta estabilidad de los consejeros ciudadanos, ya que está previsto que la duración en el encargo sea de tres, cuatro, seis y hasta siete años, en algunos casos se presenta la posibilidad de ser ratificados (Zacatecas y Guanajuato, entre otros).

Finalmente, aunque en lo formal existe consenso en que los organismos electorales son permanentes, y se enfatiza en que asumen su función con profesionalismo, encontramos todavía institutos cuyos consejeros ciudadanos reciben remuneración durante el proceso electoral y, una vez concluido, solamente se les asigna dieta de asistencia a las sesiones (Guanajuato y Nayarit).

Un caso particular es el de Nuevo León, cuya ley contiene una disposición por la cual en tiempo no electoral la percepción salarial de sus consejeros es disminuida (Art. 72, párrafo segundo, (Ley Electoral, 2012).

El elemento político propicia la valoración de las diversas opiniones, a través de mecanismos de comunicación que se rigen bajo criterios de objetividad y oportunidad, de tal manera que la toma de decisiones se lleva a cabo en un contexto de pluralidad.

Las leyes electorales de las 32 entidades federativas consideran la participación de órganos políticos en las instancias directivas de los institutos sólo con derecho a voz, en los siguientes términos:

- *Representantes de los partidos políticos.* En todas las entidades federativas se regula la representación de los partidos políticos con registro nacional. En Hidalgo, Jalisco y Morelos se establece que los partidos políticos deben tener registro en la Entidad para contar con representación. En Oaxaca la representación de los partidos políticos locales en el órgano de dirección del instituto electoral está condicionada a que hayan obtenido por lo menos el 1.5 % de la votación estatal. En Sonora se extiende la participación con representantes en el órgano directivo a las alianzas, coaliciones y candidatos independientes con registro.
- *Representantes del Poder Legislativo.* A imagen de lo que se observa en la legislación federal, las locales contienen en la composición de su órgano máximo de dirección, de alguna forma, representación del poder legislativo, con derecho a voz.
- *Representante del Poder Ejecutivo.* Solamente se contempla su participación en Guanajuato y Morelos.

Consideramos que la representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo (incluyendo la representación de las fracciones parlamentarias de los congresos locales) en los órganos electorales constituye un resabio de la estructura centralizada de otros tiempos y que hoy en día desequilibra la instancia ciudadana y la pluralidad política y entorpece los trabajos en los espacios ejecutivo y técnico, sobre todo si se considera que durante los procesos electorales la toma de decisiones debe ser fluida e imparcial.

La autonomía y sus características

En México, la autonomía de los organismos electorales es un atributo de jerarquía constitucional, toda vez que se encuentra establecido en la Norma Suprema (Peschard, 2000: 69). Aunque en todos los casos la normatividad constitucional y legal locales hacen referencia a organismos públicos autónomos, el grado de autonomía varía de una Entidad Federativa a otra, tal y como veremos a continuación.

A. Autonomía Política

En el orden constitucional de las 32 entidades federativas se consagra para los organismos electorales autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y se les asigna personalidad jurídica y patrimonio, lo que implica la facultad de resolver con libertad y con una estructura orgánica propia los asuntos de su competencia, sin que interfieran otros poderes, órganos públicos y/o particulares.

Si bien los organismos electorales locales cuentan con esta autonomía en el orden constitucional y legal, las diversas legislaciones previenen la celebración de convenios con el IFE, ya sea en materia de organización y capacitación electoral, pero fundamentalmente por lo que hace a la utilización de los instrumentos registrales, a saber, padrón electoral, lista nominal y credencial para votar, esta situación no supone la existencia de subordinación del órgano local al federal.

B. Autonomía Financiera

La autonomía financiera implica la capacidad que el órgano constitucional autónomo debe tener para determinar sus ingresos y egresos sin intervención alguna. En la legislación de las 32 entidades federativas se establece la atribución de los organismos electorales para elaborar su presupuesto y remitirlo al poder Ejecutivo local a fin de que sea incluido en el presupuesto de egresos del estado y aprobado, en su caso, por la legislatura.

Hay estados donde la legislación contempla la obligación de que los órganos electorales presenten su cuenta pública o informen al Congreso sobre el ejercicio de su presupuesto como Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León y Zacatecas.

Uno de los casos de mayor relevancia en lo que respecta a la definición de la autonomía financiera es el de Tlaxcala, cuya ley prescribe que el presupuesto de egresos del Instituto aprobado para el año fiscal correspondiente no puede disminuirse y que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado deben establecer mecanismos de coordinación con la finalidad de proveer de los recursos necesarios para la celebración de procesos electorales. (Arts. 143 y 144, CIyPEET)

Coahuila es otro caso a destacar en lo que respecta a la definición de la autonomía financiera y presupuestal, toda vez que su proyecto de presupuesto de egresos no puede modificarlo el Ejecutivo del Estado quien, en su oportunidad, debe enviarlo al Congreso del Estado para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación (Art. 69, num. 3. Código Electoral).

De lo expuesto en este apartado podemos concluir que los institutos electorales locales cuentan con autonomía financiera parcial y, por lo tanto, es necesario que se incluyan disposiciones legales como las previstas en Tlaxcala y Coahuila, con las que se protege el presupuesto y fortalece la independencia de los órganos electorales.

C) Autonomía Administrativa

Por lo que hace a la autonomía administrativa de las autoridades electorales encontramos también diferencias sustanciales en las 32 entidades federativas. Del análisis se desprende, en términos generales, que los institutos electorales se integran con órganos de dirección, órganos ejecutivos y órganos técnicos.

Haciendo abstracción de las distintas denominaciones que se contemplan en las diversas legislaciones, cuando hablamos de órganos ejecutivos hacemos referencia a los cuerpos colegiados que tienen a su cargo el ejercicio de las funciones de coordinación, dirección y

mando sobre el personal de los institutos electorales, que se integran fundamentalmente con el Presidente y Secretario del órgano superior de dirección y los titulares de los órganos técnicos centrales (direcciones ejecutivas, vocalías, coordinaciones, o alguna otra denominación); es donde se definen las estrategias y criterios generales de acción, constituyen el enlace entre el órgano superior de dirección y los órganos inferiores o técnicos.

La mayoría de las legislaciones estatales regulan en la integración de los institutos electorales, como mínimo, las direcciones de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, administración y fiscalización. Los titulares de estos órganos son designados a propuesta del Presidente del órgano máximo de dirección, por la mayoría calificada de los consejeros electorales que lo integran, y deben satisfacer requisitos iguales o similares a los que se exigen para ser consejero electoral.

Son órganos técnicos los que llevan las acciones a la práctica, quienes hacen posible la consolidación de los trabajos que competen a la autoridad electoral. Las funciones principales de los órganos electorales técnicos son las de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica.

Existen casos como en Baja California Sur donde el Presidente designa a los auxiliares administrativos y propone al Consejo General Electoral los nombramientos de los titulares de las áreas administrativas. Por su parte, las legislaciones de Guerrero y Jalisco señalan que el Consejo General integrará las direcciones necesarias y designará a sus titulares. En tanto que en Sinaloa y Sonora se especifica que se crearán las direcciones que determine el reglamento.

Segunda Parte

El Pacto por México y el compromiso de impulsar una reforma en materia electoral

En el mes de diciembre de 2012, a pocos días de haber asumido la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente Enrique Peña Nieto sorprendió a la opinión pública al anunciar un compromiso político de alto significado, asumido con los líderes de las tres

fuerzas políticas mayormente representadas en el Congreso de la Unión (PAN, PRI y PRD); por su trascendencia el documento quedó suscrito como Pacto por México.

Cuadro 2. Pacto por México

Visión: Culminar la transición democrática y orientarla hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad.		
EJES RECTORES	OBJETIVO	ACUERDOS
<ul style="list-style-type: none"> El Fortalecimiento del Estado Mexicano. La democratización de la economía y la política, ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. 	<p>Sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Sociedad de Derechos y Libertades. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad. Seguridad y Justicia. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Gobernabilidad Democrática.
Método de trabajo		
<p>Consejo Rector:</p> <p>Responsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Articular las negociaciones centrales, Definir objetivos, Determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, Establecer un calendario de trabajo, y Elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión 	<p>Integración:</p> <p>3 repre designados por Presidente de la Rep. 3 repre designados por Presidente PAN Gustavo Madero 3 repre designados por Presidente PRI María Cristina Díaz 3 repre designados por el Presidente PRD Jesús Zambrano</p>	<p>Coordinación Técnica:</p> <p>Responsabilidad: Dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector A los acuerdos de las mesas de trabajo por materia, e Instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública.</p> <p>Integrantes: Un representante del Presidente de la República Un representante de cada partido.</p>
Fuente: Elaboración propia con información del documento referido.		

Los temas del Acuerdo 5 son los siguientes:

- Gobiernos de Coalición.
- Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre.
- Partidos Políticos y Elecciones.
- Reforma del Distrito Federal
- Revisión global de los fueros.
- Leyes reglamentarias de la reforma política.
- Revisar la reelección de legisladores.
- Medios de Comunicación.

En el 5.3 se encuentra el compromiso 89 que consiste en crear una Ley General de Partidos y el 90 que determina los temas para la Reforma Electoral, donde se ubica el relacionado con la creación del nuevo organismo electoral nacional.

Para abordar el asunto de la reforma electoral, el Consejo Rector estableció siete mesas de trabajo, sin embargo, hasta la primera semana del mes octubre la Coordinación Técnica no había comunicado avance alguno, es decir, el asunto no encontraba el consenso en el seno del Pacto. No obstante, del mes de mayo a la última semana de septiembre, los legisladores y partidos del PAN y PRD ya habían promovido cinco iniciativas en el Congreso de la Unión: tres en el Senado y dos en la Cámara de Diputados (Cfr. Alcocer en Reforma/01/10/13).

Las de mayor trascendencia fueron las dos últimas, la del PAN, presentada en el Senado por el coordinador de ese grupo parlamentario, Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez y firmada por todos sus legisladores en ambas cámaras; y la otra, del PRD, promovida por su coordinador Dip. Silvano Aureoles, y firmada por otros dos legisladores.

En la sesión ordinaria del 24 de septiembre, el senador panista afirmó en la presentación de la iniciativa que para su partido “es tiempo de dar un vistazo y aprender de la historia”; acto seguido, agregó en el tema que nos ocupa “que se pretende crear el Instituto Nacional Electoral, y en consecuencia, desaparecer los institutos electorales estatales, con esto se crea un ordenamiento de carácter general que regulará las elecciones en todo el país, lo que nos conducirá a un menor riesgo e intromisión de los entes políticos estatales, quienes son los que determinan al día de hoy quién pone y quién dispone en los órganos electorales de los estados”.

En la exposición de motivos de la iniciativa, los legisladores aluden la existencia de incidentes graves sucedidos en el proceso electoral del presente año “donde la intervención de los gobernadores...impidió el desarrollo de elecciones libres y equitativas, a la par de la “manipulación desde la forma de integrar las casillas hasta irregularidades muy graves en el conteo de los votos. Casi todas esas irregularidades, por no decir que todas, con el aval del organismos estatal encargado del desarrollo de las elecciones”.

Por su parte, la propuesta perredista con argumentos similares promueve el mismo fin: la creación del organismo nacional y la desaparición del IFE y los 32 órganos locales.

La voz de los especialistas

De inmediato la interpretación de los especialistas se hizo sentir en los diferentes medios de comunicación. Desde el inicio, el tema ha dividido opiniones. El 27 de mayo, el Senado anunció la celebración de audiencias públicas para analizar el contenido de la reforma político-electoral donde participarían expertos en la materia.

El 20 de junio tuvo lugar la mesa de trabajo en el Senado; de las diversas apreciaciones que ahí se expresaron puede decirse que fueron tres los puntos a resaltar: 1) desde la reforma de 2007-2008 el acuerdo entre partidos fue no crear el Instituto Nacional de Elecciones por no ser viable; 2) son los partidos en los espacios legislativos quienes manipulan la integración de los miembros del consejo general de los órganos electorales; y 3) inconveniente para los intereses de la República, la idea de desaparecer los organismos locales (Senado, Boletín 1811).

Las opiniones sobre este tema siguen divididas, particularmente las relacionadas con la desaparición de los organismos electorales. Al respecto, Mauricio Merino (El Universal, 05/06/13) y José Woldenberg (Reforma, 18/09/13) coinciden en que el problema se encuentra afuera de los organismos electorales, por ello, consideran que quienes proponen su desaparición deberían ir al problema de fondo. Pero Merino se acerca en mayor medida al punto de conflicto realmente existente cuando señala los problemas latentes:

“la captura política de los órganos electorales por los propios partidos políticos, las presiones que ejercen sobre los órganos jurisdiccionales, el abuso del financiamiento público y del clientelismo político que se despliega a través de los presupuestos, la ausencia de sistemas de carrera y de rendición de cuentas en los gobiernos locales y, en suma, todas las artimañas empleadas por la clase política ya como víctimas o ya como victimarios, según los resultados que obtienen para conservar y ensanchar su poder...Nada de eso puede ser controlado por un instituto nacional de elecciones por fuerte que sea porque el origen de esos despropósitos está afuera; no está en los métodos para distribuir el poder, sino en las licencias que se dan a sí mismos para ejercerlo”.

En la misma línea se encuentran las opiniones de otros especialistas, tal es el caso, por ejemplo, de los consejeros del IFE, Javier Guerrero (Milenio, 04/10/2013) quien señala que sería un “error histórico” desaparecer los institutos locales; y Marco Baños (Reforma, 04/10/2013) que acepta la idea de un organismo nacional pero con la existencia de los órganos locales, a quienes se debe fortalecer pues no es necesaria la supresión de estos, antes que nada –añade–, deben revisarse las condiciones en que operan estos organismos.

Por su parte, quienes comparten la propuesta de un nuevo organismo nacional que se haga responsable de los comicios en los tres niveles de gobierno resaltan la oportunidad para poner en orden las instituciones electorales. Diego Valadés (Reforma, 19/09/13) apunta que “el eje del planteamiento del INE reside en el reconocimiento de la impotencia que existe frente a los caciques en los estados. Se habla de un Instituto Nacional para sustraer el control de las elecciones de las manos de los Gobernadores. Hay que resolver el problema de fondo y acabar con el caciquismo local”. Añade que “hay que fortalecer al IFE, inclusive facultarlo a que designe a funcionarios electorales locales y acotar a los gobernadores”.

El presidente del IFE, Leonardo Valdés (Reforma, 02/10/13) resalta tres “buenas ideas” sobre la reforma político electoral, a saber: 1) la Ley General de Partidos permite sacar del Cofipe todo lo relacionado con estos actores políticos de modo que puedan ser regulados en términos de sus prerrogativas, derechos y obligaciones, e incentivar en ellos la democracia interna; 2) La ley única de procedimientos electorales es una buena idea y puede ser una autoridad electoral nacional o puede ser una federal y otras locales quien la aplique; y 3) la estructura profesional y administrativa del IFE está en condiciones para trabajar sin los institutos locales.

Una vez expuesto lo anterior, debemos resaltar lo siguiente: en las elecciones presidenciales de 2006 la inconformidad manifiesta por los partidos políticos que no lograron los resultados electorales que esperaban fue determinante para efectuar una reforma constitucional en materia electoral; alguna inconformidad también externaron en la presidencial de 2012, aunque no con los mismos alcances y costos sociales, esta situación de reclamo se reprodujo en los procesos electorales locales 2013.

Esta situación hace recordar Gianfranco Pasquino cuando escribe sobre el tema de la participación electoral que “cada vez que el conflicto se vuelve muy agudo e irresoluble dentro de los confines y de los términos tradicionales, algunos sectores de las élites pueden tratar de determinar quiénes son sus seguidores en un ámbito más amplio y proceder a su movilización política, es decir, al fenómeno desde arriba de formas de participación en la esfera política. Este intento puede ocurrir a través de la ruptura de las viejas reglas y la creación de nuevas reglas y nuevas estructuras, para ‘acomodar’ la participación política, o bien de manera desordenada” (Pasquino, 2011: 73).

Tercera Parte

La despoltización de los órganos electorales

La propuesta de suprimir los institutos electorales locales parte de premisas insostenibles en la práctica. Se dice que deben desaparecer porque los gobernadores se han apropiado de la toma de decisiones, sin embargo, en la realidad hemos visto que las elecciones locales, en las últimas dos décadas, han transitado por la vía institucional, a diferencia de las elecciones federales que han sido fuertemente cuestionadas, al grado de conducir, luego de 2006, a una reforma constitucional y con ella a la destitución y posterior designación de la totalidad de los integrantes del Consejo General del IFE.

Si lo que se busca es fortalecer el diseño institucional, debe considerarse la experiencia que el servicio profesional de carrera en la administración pública federal está mostrando. La designación de las autoridades máximas de los órganos electorales debe partir del principio de competencia por mérito, bajo el cual los servidores públicos se incorporan a las instituciones a partir de un proceso de selección que comprende evaluaciones de conocimientos, habilidades, experiencia y mérito.

Desde nuestra óptica debe impulsarse una reforma constitucional que determine las bases para que sean las legislaturas locales quienes, de manera homogénea, convoquen instituciones de educación superior de cada Estado para integrar un colegio evaluador que aplique los

instrumentos que para este efecto, diseñe un órgano como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL).

Los instrumentos de evaluación deberán elaborarse en apego al principio de competencia por mérito, que comprende: revisión curricular, examen de conocimientos y habilidades, experiencia y logros institucionales obtenidos. Una vez que el colegio evaluador cuente con la lista de los mejores aspirantes procederá a hacerla del conocimiento del poder legislativo a efecto de que designe y dé a conocer la conformación del cuerpo colegiado de dirección del órgano electoral administrativo.

Un procedimiento constitucional de esta naturaleza inhibiría la injerencia política de los actores locales con la finalidad de fortalecer los principios rectores de este tipo de organismos. Una experiencia novedosa la encontramos en Guerrero, donde el Congreso local designa a los consejeros electorales mediante un proceso de selección que pasa por la evaluación de conocimientos, a través de una institución académica que elabora y califica los exámenes y de acuerdo con los resultados obtenidos se determina la integración.

El procedimiento previsto en la legislación de Hidalgo es también ejemplo a seguir, toda vez que si no se logra el consenso legislativo se crea una Comisión Técnica de Selección, mediante la participación de un organismo externo con conocimientos en la materia. De los resultados que arroje la Comisión Técnica de Selección el órgano legislativo designa, por mayoría calificada, a los consejeros electorales correspondientes.

Mientras la designación siga siendo resultado de la distribución de cuotas entre las principales fuerzas políticas, el fantasma de la desconfianza no desaparecerá, sin importar si se conforma un instituto nacional o si prevalecen los locales.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas Gracia, Jaime. 2000. “La autonomía de los órganos electorales una reflexión comparada” en Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México: IJJ-UNAM.

Cárdenas, Jaime, Carlos Pérez Vázquez y Miguel Carbonell, 1999. “Presente y Futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral” en Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, T II, México: IJJ-UNAM.

Emmerich, Gustavo Ernesto. 2001. “Panorama de las elecciones locales (1998-1999)”, en Rodolfo Vega Hernández, et. al. Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales. México: FUNDAP.

García Pelayo, Manuel. 1981. “El status del Tribunal Constitucional”. Revista Española de Derecho Constitucional, Vol, I. Núm. 1. Enero-abril, pp. 11-34.

Pasquino, Gianfranco. 2011. Nuevo curso de ciencia política. México: FCE.

Peschard, Jacqueline. 2000. “El futuro de las instituciones electorales en México”, Diálogo y Debate de Cultura Política, año 3, núm. 11, enero-marzo. México.

HEMEROGRAFÍA

Alcocer V., Jorge. “Cambalache”. Reforma. 01 de octubre de 2013. www.reforma.com.mx
Baños, Marco. “Hay que fortalecer institutos estatales”. Entrevista en Reforma. 04 de octubre de 2013. www.reforma.com.mx

Grupo Parlamentario del PAN. Cámara de Diputados. “Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Gaceta del Senado. 24 de septiembre de 2013. www.senado.gob.mx

Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados. “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del sistema electoral y del régimen de partidos”. Gaceta Parlamentaria, Año 16, Núm. 3868-V, martes 24 de septiembre de 2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Guerrero, Javier. “Desaparecer a órganos de los estados ‘error histórico’”. Milenio. 04 de octubre de 2013. www.milenio.com.mx

Merino, Mauricio. “Elecciones: el problema está afuera”. El Universal, 5 de junio de 2013. www.eluniversal.com.mx

Senado de la República. Boletín 1811. “Rechazan especialistas creación de un Instituto Nacional de Elecciones”. 20 de junio de 2013. www.comunicación.senado.gob.mx

Valadés, Diego. “Necesario, cambiar régimen de gobierno”. Entrevista en Reforma. 19 de septiembre de 2013. www.reforma.com.mx

Valdés, Leonardo. “Está Instituto listo para su conversión”. Entrevista en Reforma. 02 de octubre de 2013. www.reforma.com.mx

Woldenberg, José. “Debilitan al IFE, alerta Woldenberg”. Entrevista en Reforma. 18 de septiembre de 2013. www.reforma.com.mx

CONSTITUCIONES

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- Constitución Política para el Estado de Hidalgo.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

LEGISLACIÓN

- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes.
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Código Electoral del Estado de Colima.
- Código Electoral del Estado de Durango.
- Código Electoral del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de Michoacán.
- Código Electoral del Estado de Sonora.
- Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
- Ley Electoral del Estado de Hidalgo.
- Ley Electoral del Estado de Nayarit.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa.
- Ley Electoral del Estado de Tabasco.
- Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
- Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.