

AUTORIDAD NACIONAL Y LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO.

POR: SANTIAGO LÓPEZ ACOSTA

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Heterogeneidad de sistemas electorales locales. IV. El Instituto Nacional de Elecciones. V. Retos para la creación del organismo electoral nacional y una legislación electoral única.

I. Introducción

Una definición amplia de gobernabilidad democrática, es aquella que consiste en un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Y para que el gobierno tenga capacidad de responder debe contar, entre otras condiciones, con la mayoría en los órganos que toman las principales decisiones, basado en otra de las reglas fundamentales de la democracia, el principio de la mayoría, con el respeto a las minorías.¹

Gobernabilidad democrática implica también el perfeccionamiento de las instituciones políticas para el sano equilibrio político entre los Poderes de la Unión y los Poderes Estatales y Municipales, es decir, darle verdadero contenido a la Teoría de la División de Poderes o Funciones y a los principios básicos del Estado Federal como el nuestro.

Me parece que en ese sentido se circunscriben los 9 compromisos de los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, ubicados en el apartado 5 y último del Pacto por México,² documento éste de gran trascendencia para la vida pública nacional.

Los acuerdos van desde institucionalizar los gobiernos de coalición con un programa de gobierno, una agenda legislativa y un gabinete común entre el partido en el gobierno y

¹ -“Gobernabilidad y Democracia”, Antonio Camou, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Primera edición septiembre de 1995, México, D.F. Pág.22.

² <http://pacto por México.org/>

sus aliados coaligados, hasta adelantar la toma de protesta del Presidente para el 15 de septiembre, en lugar del 1 de diciembre como lo hemos tenido.

La reforma del Distrito Federal para convertirlo finalmente en otro Estado de la República y las Delegaciones del mismo con gobiernos semejantes a los de los Ayuntamientos, redefiniendo la Capital Federal.

La revisión del fuero como mecanismo de protección constitucional de determinadas funciones; las leyes reglamentarias de las candidaturas independientes, de la iniciativa ciudadana, de la consulta popular y de la iniciativa preferente, también están contempladas.

La creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de publicidad de todos los ordenes de gobierno en los medios de comunicación, para que se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, la cual se vincula con las reformas en materia de telecomunicaciones contemplados en el Acuerdo 2 del propio Pacto por México.

Sobre los partidos políticos y las elecciones, la temática se amplía, pues de cumplirse se realizará otra importante reforma en la materia, pues incluye la expedición de una Ley General de Partidos, así como de una legislación única para todas tipo de elecciones, con la creación de una autoridad electoral nacional que se encargue de organizar todas las votaciones; así como revisar la relección de legisladores. La reducción de los gastos de campaña, una mayor y más rigurosa fiscalización y transparencia de los gastos de los partidos y sus candidatos, así como de los esquemas financieros, están expresamente considerados, conjuntamente con nuevas causales de nulidad de las elecciones.

Al compromiso de “Crear una autoridad electoral nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”, es precisamente al punto que me referiré en el presente ensayo.

II. Antecedentes.

México ha transitado, en términos de construcción del Estado nacional por varias etapas, la primera en la definición constitucional de sistema federal en 1824, partiendo de una estructura política, económica, social y cultural predominantemente centralista, tendencia que se mantuvo durante el resto del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX. En el último cuarto del siglo pasado se produjo el tránsito hacia un federalismo material y no solo formal en la organización política territorial de la República, a través del proceso de transición política que permitió la alternancia y la pluralidad política en todos los espacios, empezando en los municipios y las entidades federativas hasta llegar a los poderes federales.

Las primeras leyes electorales del siglo XX, en 1911 y 1918 siguieron el esquema descentralizado de otorgar a los poderes locales las funciones de organizar los procesos electorales, tanto federales como estatales y municipales, pero bajo cañones no democráticos y en un clima de incertidumbre e inestabilidad política.

Este sistema electoral, retomado del modelo norteamericano, empezó a cambiar con la ley electoral de 1946 cuando se crea por primera vez una autoridad electoral federal que se encargará de organizar las elecciones federales y de elaborar un padrón de electores federal, entre otras atribuciones, dejando a los Estados lo concerniente a los procesos para elegir a las autoridades locales.

La reforma política de 1977-1978, que marca sin duda la transición democrática de nuestro país y aun cuando se concentró en reformular el sistema electoral federal, abriendo espacios para la competencia y la participación en el ámbito nacional, se convertirá en el impulso para enormes transformaciones políticas en diversas regiones del país, en un proceso de la periferia hacia el centro, donde las protestas electorales se trasladaron de los ámbitos locales hacia la capital de la república en 1988.

Las sucesivas reformas electorales de 1989, 1993, 1994 fueron delineando y modificando gradualmente el sistema y las nuevas instituciones electorales, entre ellas la elaboración de un nuevo padrón electoral y la expedición de la credencial para votar con fotografía, instrumentos que se utilizan para todas las elecciones; pero las reformas constitucionales de 1996 y 2007 al artículo 116, vinieron a marcar el derrotero del nuevo

federalismo electoral, pues introdujeron una serie de principios rectores en materia electoral que marcaran la transformación de las instituciones y los procedimientos en la materia en los estados federados.

La exposición de motivos de la reforma de 1996 es muy clara en el objetivo que se persigue en el tema que nos ocupa al expresar: “Otra propuesta de gran impacto en nuestra vida política será de homologar las leyes electorales para se adecuen a los principios contenidos en el artículo 116. Con ello se logrará evitar las disparidades que pudieran evitar practicas democráticas dispares en la República o el surgimiento, al amparo de legislaciones defectuosas, de conductas antidemocráticas que pongan en riesgo la unidad nacional”³

Como se puede advertir en la exposición de motivos citada y el catalogo de principios establecidos en el dispositivo constitucional en comento, la intención del Constituyente Permanente no solo es homogeneizar las principales instituciones y procedimientos electorales en los estados de la República, sino de homologar las legislaciones, las fechas de las jornadas comiciales y la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral (IFE), vía convenio, asuma la organización de los proceso locales, entre otros aspectos.

La tendencia concentradora se complementó con las reformas al artículo 99 constitucional, también en 1996 y 2007, por las que se estableció y confirmó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sea la última instancia para resolver todas las controversias electorales, haciendo valer el principio de supremacía constitucional.

De igual manera, la reforma al artículo 41 constitucional en 2007, por la que se institucionalizó el nuevo modelo de comunicación política, mediante la cual se le otorgó al IFE el carácter de autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado para su propios fines y de otras autoridades electorales, dentro de las que se incluye a las de las entidades federativas, así como los

³ Diario oficial de la Federación de 22 de Agosto de 1996.

correspondientes a los partidos políticos para participar en los procesos electorales de las entidades federativas.

III. Heterogeneidad de sistemas electorales locales.

Previa y concomitantemente con la homologación electoral a la que están obligadas las entidades federativas, en términos del artículo 116 constitucional, se han desarrollado una serie de dinámicas locales que han producido particularidades electorales como los Ayuntamientos electos por usos y costumbres y Concejales en Oaxaca, Juntas Municipales en Campeche, Presidentes municipales Auxiliares en Tlaxcala, adicionalmente a los Ayuntamientos integrados por el Alcalde, sindico(s) y regidores, Titulares de las demarcaciones político-administrativo en que se divide el Distrito Federal, así como los Consejos Vecinales que se eligen en ésta entidad federativa.

Por otra parte, encontramos también una gran heterogeneidad en las legislaciones de las entidades federativas, en los requisitos para obtener y conservar el registro como partido político local, en muchos casos considerablemente menores a los establecidos en la normativa federal.

La diversidad y heterogeneidad de las demarcaciones territoriales que conforman los distritos electorales locales, para elegir a los diputados estatales, de gran parte de las entidades federativas, en muchos casos contrastantes con la distritación federal, para elegir a los diputados del Congreso de la Unión, además los criterios para determinar cuántos y cómo se distribuirán nos abre un gran abanico de alternativas, que en ocasiones poco tienen que ver con los parámetros que se utilizan para la redistribución federal.

Aún y cuando casi la totalidad de las entidades federativas -con excepción de Jalisco que lo hace paritario- reproducen el esquema del sistema electoral mixto con dominante mayoritario para elegir la Cámara de Diputados Federal, para hacer lo propio en su Congreso o Asamblea local, no encontramos criterios más o menos uniformes.

En el mismo sentido encontramos mayor diversidad respecto de como se regula la aplicación de los sistemas de mayoría y de representación proporcional para la elección de los miembros del Ayuntamiento, particularmente de los regidores.

El derecho al voto activo y/o pasivo también nos ofrece gran disparidad en las regulaciones estatales, aunado al derecho al voto desde el extranjero y para los migrantes que pretendan postularse para algún cargo de elección popular. Éstas son solo algunas de las especificidades de los sistemas electorales locales

IV. El Instituto Nacional de Elecciones.

En el año de 2007, a partir de la expedición de la Ley para la reforma del estado, impulsada desde el Senado de la República, varios partidos políticos propusieron la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y sustituirlo por el Instituto Nacional de Elecciones (en la denominación del PRD, PT y el entonces Convergencia) o Instituto Nacional Electoral (en la propuesta del PRI) (INE en ambos casos), misma que no prosperó principalmente por el descontento que provocó entre los miembros de los institutos electorales estatales y en el círculo de los gobiernos locales, que sintieron amenazada su autonomía y libertad de acción electoral.

La propuesta de creación del INE pretendía evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos, federal y estatales y del Distrito Federal (DF), lo cual encarece el costo de las elecciones, sin que se traduzca en mayor credibilidad de los comicios, sobre todo los de carácter local.

La formación del INE se pretendía mediante la suscripción de convenios con las autoridades estatales, para homogeneizar las reglas de la organización, supervisión y dictaminación de los comicios, dejando a las entidades federativas la potestad para determinar la dimensión de sus congresos locales y ayuntamientos, el número y demarcación de los distritos locales para la elección por el principio de mayoría relativa y el número y la circunscripción para los electos por el principio de representación proporcional, así como la duración de los gobiernos municipales.

A pesar de no haber prosperado ésta iniciativa los presidentes de 27 órganos electorales estatales emitieron el “Pronunciamiento de Guadalajara” donde concluyen que:” de concretarse la creación de INE se abrirá la puerta en la nación mexicana para terminar con la República Federal y fundar un nuevo sistema político de carácter unitario y centralista”⁴, argumentando las tesis federalistas del artículo 40 constitucional.

Sin embargo, el federalismo es, de acuerdo con Thomas J. Antón “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”⁵ Se trata además, de acercar las decisiones a los ciudadanos, en un federalismo de nuevo tipo, como lo expresa Ernesto Soto Reyes Garmendia:

“Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto del antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, etc. Mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Esta fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental”⁶

De lo anterior podemos concluir que el compromiso plasmado en el Pacto por México de 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, de manera alguna atenta contra los principios del federalismo contemporáneo.

⁴“Pronunciamiento de Guadalajara”, Consejeros presidentes de los órganos electorales de las entidades federativas de la República Mexicana, periódico la Jornada, viernes 27 de julio de 2007, P. 11.

⁵ Antón Thomas, *American Federalism and Public Policy: How the System Work*, Nueva York, Estados Unidos, Random House 1998, P.3.

⁶ Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Revista Política y Cultura*, número 25, primavera 2006, P. 41.

V. Retos para la creación del organismo electoral nacional y una legislación electoral única.

El Pacto por México fue suscrito por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto y los Presidentes de los Comités Ejecutivos de los 3 principales partidos políticos nacionales, PRI, PAN y PRD únicamente, pero no por los coordinadores parlamentarios de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, como tampoco por Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del DF, ni los coordinadores de los grupos parlamentarios en los Congreso de los Estados y la Asamblea del DF y los dirigentes de las principales asociaciones que aglutinan a la mayoría de los gobiernos municipales de la República, solo por mencionar a los principales actores políticos institucionales.

Lo anterior es relevante en mi opinión, porque la propuesta que se analiza tiene un impacto directo en las entidades federativas y los actores políticos de las mismas deben de ser considerados en la decisión e implementación de la política pública.

El primer reto es precisamente esa circunstancia, la que me parece se convertirá en el principal obstáculo a vencer, pues se pondrán inconvenientes y obstáculos, si no es que abierto rechazo por parte de los factores de poder local, como ya lo hicieron los presidentes de los órganos electorales estatales en 2007.

Recordemos que ésta propuesta implica una reforma constitucional federal a por lo menos los artículos 41, 115, 116 y 122, lo que implica el concurso del Constituyente Permanente, así como importantes reformas a las 31 constituciones estatales y al Estatuto de Gobierno del DF (hasta en tanto se expide la Constitución de la Cd. De México y el nuevo régimen constitucional del DF).

El segundo reto tiene que ver con la coexistencia de visiones diferenciadas respecto de la estructura, conformación y elección de los órganos de representación política, entre los criterios de carácter federal y los diversos de las entidades federativas, buscando en la medida de lo posible en la relación federal-local, la aplicación del criterio de

coterminalidad, que Pierce⁷ lo define como el hecho de tener distritos locales anidados dentro de distritos federales, mismo que implica en principio que los primeros sean múltiplos de los segundos, entre otros factores a considerar.

El tercer reto será respetar la estructura, conformación y elección de las autoridades municipales en las entidades federativas (con las modificaciones que se aprueben para las delegaciones del DF), que no son únicamente el alcalde, sindaco(s) y regidores, sino también otras autoridades y los ayuntamientos indígenas y los que se eligen por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca.

El cuarto reto se refiere a la expedición de una legislación electoral única, que no implica una legislación uniforme para toda la República, por lo que el legislador deberá saber compaginar las disposiciones comunes para todas las elecciones, conjuntamente con las particularidades que se presentan en diversas entidades federativas, las cuales en mi opinión se deben respetar, como ya anotamos en la heterogeneidad de los sistemas electorales locales.

El quinto reto será respetar las dinámicas políticas regionales para la conformación de los sistemas de partidos locales, que no corresponden con las dinámicas nacionales, cuando se discuta y apruebe la Ley General de Partidos Políticos.

El sexto reto, una vez que se aprueben las reformas constitucionales y la legislación electoral única, las cuales abrogan las disposiciones legales actualmente vigentes, tanto para la federación como para las entidades federativas y la desaparición del IFE y los órganos electorales locales, para dar paso al organismo electoral nacional, será el que se establezcan reglas transitorias que permitan conservar a los funcionarios electorales de las diferentes instituciones que se extinguirán, los que por su desempeño y profesionalismo se hayan destacado y reconocido, además de que cuenten con un amplio conocimiento de la realidad local donde actúen.

⁷ Pierce, T., A GIS-compatible, active computer algorithm for American Congressional Redistricting, tesis doctoral, University of Oxford, Oxford, 1992, P.110.

El séptimo reto será abordar el tema de la justicia electoral local, que aunque no está incluida en el Pacto por México, tiene la misma problemática que se cuestiona respecto de los órganos electorales estatales que desaparecerán.

El octavo reto será compaginar el tema de los delitos electorales, que dicho sea de paso se ha quedado rezagado en su revisión legal, con la expedición de un Código Penal y uno de Procedimientos Penales únicos para la República Mexicana, establecidos también como compromisos en el Pacto por México.