

La Centralización de las Instituciones ElectORAles en México

Juan Carlos Gómez-Martínez*

I. Introducción

El presente estudio tiene como propósito central el analizar el posible avance hacia la plena profesionalización funcional así como a la federalización estructural de la organización electoral en nuestro país, la cual se desarrolla actualmente en un medio ampliamente partidizado, extensivamente burocratizado y sumamente costoso, que dista mucho de estar a la altura de los modelos de los países más desarrollados, no sólo económica sino políticamente, en los cuales se concibe a la administración encargada de la preparación,

vigilancia y desarrollo de los comicios con un perfil estrictamente profesional, estable, flexible, reducida y eficiente, lo cual puede válidamente llevarnos a preguntar si en nuestro país pudieran existir estructuras de organización electoral en las cuales la voluntad primaria sea la de otorgarles el carácter de verdaderos entes autónomos especializados y alejados, en la medida de lo posible, de influencias externas a sus tareas, y, por lo tanto, con un actuar más discreto y de una calidad operativa que genere una mayor certeza jurídica, política y social.

* Coordinador de las Comisiones de Asuntos Editoriales y de Derecho Constitucional y Amparo del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Director de Anales de Jurisprudencia y Publicaciones del H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

II Análisis de la evolución de la organización electoral Mexicana

Como primer punto a considerar en el presente ensayo, se encuentra el relativo al diseño de la maquinaria y la mecánica del funcionamiento interno de los órganos electorales, debido a que en éstos se han empezado a observar funciones y facultades poco precisas o convergentes, que lo único que han provocado en el mediano plazo es un incremento sustancial en la conflictividad tradicional que pudiera existir en cualquier ente burocrático y jerarquizado.

En este aspecto, hay que considerar que lo más pertinente es tener una sola línea, clara y diferenciada de mando, que permita que los denominados órganos ejecutivos estén siempre bajo las órdenes y supervisión inmediata de aquél de tipo directivo colegiado, de tal suerte que no se conformen cargos y estructuras paralelas o traslapadas en funciones y competencias, los cuales desembocan, inevitablemente, en una serie de fricciones y desconfianzas mutuas entre las diferentes áreas y personas que conforman los Institutos Electorales

del país, y que son, por demás, completamente innecesarias, previsibles y hasta evitables, y como recordatorio de lo anterior habría que tener muy presente que en el Informe del Programa de la ONU para el Desarrollo, el PNUD, denominado *“Análisis del sistema electoral mexicano”* de 1997, en su apartado 230 se señalaba desde ese entonces que en la actual estructura electoral federal se *“alberga(n) aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre (los) consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, l(os) cual(es) amerita(n) ser atendid(os)”*.

En el segundo apartado, quisiera referirme a la ecuación que se compone de la falsa premisa de que *“que la Democracia cuesta, y además cuesta mucho”* con el aspecto de la organización electoral nacional. Una vez que ha finalizado el proceso electoral intermedio del año 2003, y de que los mexicanos nos hemos enterado que el mismo tuvo un costo de alrededor de mil millones de dólares, queda la duda fundada si en un país como el nuestro existe algún tipo de imperativo karmático o quasi religioso para seguir manteniendo procesos tan no de

complejos y costosos como los que a nivel federal y local se desarrollan. Si junto a lo anterior se consideran los magros resultados obtenidos en cuanto a participación ciudadana, un impresionante 58.5% de abstencionismo, la siguiente pregunta que debemos hacernos es determinar si ese resultado es atribuible a una ciudadanía indiferente e ignorante que no comprende, ni mucho menos agradece, el contar con la serie de formidables dirigencias partidarias y electorales que tiene el país, o bien admitir que algo falla tanto en el desarrollo interno y externo de los partidos políticos nacionales, así como en los órganos electorales.

Efectivamente, cuando hoy por hoy algunos celebran triunfos inesperados, otros deploran pérdidas electorales significativas, y aquéllos pasan por severos problemas en su dirigencia y organización internas, tal pareciera que a nadie le importa en realidad la eficiencia terminal y el costo de los procesos electorales en México, como si todo se resumiera a que cada partido político realice su mejor esfuerzo y obtenga determinados resultados. En cuanto a los órganos electorales, tal

parece que la cuestión también se define en organizar y superar, lo mejor posible, las exigencias técnicas que prescribe el COFIPE, para de ahí sentarse a esperar, pacientemente, a que el programa de resultados electorales dé sus frías y contundentes cifras finales. Pero el problema real es que esos resultados dieron un abstencionismo de casi el 60% del que ahora nadie se siente obligado a responsabilizarse, como si junto al lema de que la democracia cuesta mucho se encontrara el de que *“el esfuerzo se hizo y por mi parte no quedó”*.

Si a lo anterior se agregan los procesos electorales locales, tanto los de elección de gobernador como los intermedios, y todos ellos dispersos en cuanto a su celebración, bien se puede comprender que el federalismo en materia de organización electoral ha resultado ser un barril sin fondo carente de cualquier límite a la eficiencia y racionalidad económicas, de ahí que sea digno de tener presente, por ejemplo, la exitosa experiencia obtenida de la elección local del Distrito Federal en 1997, la única elección de este tipo organizada por el Instituto Federal Electoral en toda su historia; o el muy atractivo n

modelo de organización electoral ruso, en el cual muchas de las facultades que ejerce la Comisión Central de Elecciones se realizan en conjunto con las comisiones regionales, de tal suerte que la Comisión Central no ejerce el monopolio exclusivo de la organización de las elecciones y referenda federales, y además participa también en las elecciones locales a través de funciones de supervisión y asesoramiento; mientras que por su parte, las comisiones locales la auxilian en los preparativos para las elecciones federales y en la conformación del padrón electoral.

Con base en estas experiencias, considero que sería muy pertinente discutir, con ánimo sereno, la posibilidad de que en un futuro cercano las fechas de elecciones locales se empataran, en la mayor cantidad posible, con las federales; en segundo lugar, que se reformara el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso c), a efecto de que, de manera gradual y optativa, el Instituto Federal Electoral fuera el organizador de las elecciones de los estados que así lo desearan en un primer término, lo que significaría que en esta materia el nuevo rumbo se dirigiera hacia una

federalización entendida como sinónimo de centralización que fuera sustituyendo, poco a poco, al oneroso federalismo electoral que existe hoy en día, y como ejemplo de ello deberán recordarse los costos que cada Estado le paga al IFE por uso de padrón y material electoral a través de los convenios respectivos; en tercer lugar, habría que pensar en el diseño de los nuevos organismos electorales locales, en donde el nombramiento de los consejeros podría representar la participación tanto del Consejo General del IFE como de los respectivos Congresos locales, lo cual no sólo salvaría el honor de cada entidad sino que, además, empezaría a unificar a dos estructuras muchas veces duplicadas y con diferencias abismales de funciones en la realidad de la organización electoral.

III Reflexiones finales

Es en el transcurso de los años cuarenta cuando surgen los primeros órganos electorales que fueron centralizando y activando a todo el operativo de los comicios, incluyendo los relativos al contencioso electoral donde se puede ubicar la primera contienda

de significancia en esta materia, que consistió en la obtención de una representación permanente de los partidos en la Comisión Federal Electoral. Esta situación se transformó radicalmente con la ley de 1973, cuando se adoptó una de índole paritaria para todos los partidos políticos, la cual evolucionó a otra de tipo proporcional a la votación obtenida por cada partido hasta mediados de 1994, año a partir del cual se dio un tercer cambio, en el que se adoptó otra vez una representación paritaria, pero sin otorgar a los representantes de los partidos acreditados el derecho de voto.

Sobre este último punto, el de la representación a principios del siglo XXI de los partidos en los organismos electorales, se puede concluir que el mismo será casi siempre un aspecto poco agradable para abordarlo técnicamente, difícilmente prescindible en nuestro país, y siempre polémico y conflictivo en relación con la marcha normal de las tareas estrictamente técnico-operativas desarrolladas por los integrantes de los organismos federal y estatales electorales. Si la gran pregunta es ¿qué vamos a hacer con los partidos en nuestros órganos va en

electorales? La gran respuesta se desconoce, si se considera que desde la reforma de 1994 se les privó de su derecho de voto, y que, además, es innegable que la representación partidaria en buena parte de estos organismos en diversos países, en el mejor de los casos, tan sólo se reduce a la proposición, negociación y nombramiento, principalmente al interior de las asambleas legislativas, de los candidatos que habrán de ser, con posterioridad, los titulares de dichos órganos electorales, pero sin tener una presencia real y mucho menos activa en los mismos.

Por otra parte, y dentro de esta línea de pensamiento, se encuentra la cuestión relativa a la partidización de la representación del Congreso ante el órgano superior electoral federal, la cual hay que meditarla amplia y detenidamente, proponiendo al respecto la desaparición, de plano, de la presencia de miembros del Congreso en el máximo órgano de dirección de los institutos electorales.

Lo anterior tiene como base el hecho de que es de elemental congruencia el aceptar que, si ya

salió el Poder Ejecutivo de la mayoría de ellos, no tiene por qué seguir teniendo presencia el Legislativo, si además dicha participación ya no obedece a algún tipo de criterio de reparto entre las cámaras alta y la baja, o entre las mayorías y las minorías en ellas, considerando que a partir de la reforma de 1996 se introdujo un factor adicional de ruido que dispone que los consejeros provenientes del Legislativo forman parte del Consejo General, no sólo por su calidad de legisladores, sino por pertenecer a una representación de partido en cualquiera de ambas cámaras del mismo, y esto último, sumado a que también se les privó del derecho de voto, los ha igualado, prácticamente, a la categoría de representantes disfrazados de los partidos políticos.

Así mismo, el trasfondo económico de la organización de los procesos electorales federales y locales no debe ocupar un lugar secundario, bajo el pretexto de que la democracia así lo exige, principio este, si así se le puede llamar, que oculta severas y dañinas consecuencias prácticas que todos pagan y sólo una minoría disfruta, sobre todo cuando las legislaciones

electorales han sido, a lo largo de nuestra historia, el ejemplo más acabado de cómo un texto puede contener artículos que den origen a la omisión involuntaria, al error humano y, lo más criticable aún, a la negociación política, y para ello, baste recordar el suceso de los límites al gasto de las campañas presidenciales del proceso de 1994; los costos de las llamadas "*precampañas políticas*"; o el destino de los recursos financieros y materiales que se destinaron a aquellos partidos políticos que han perdido, en las distintas elecciones, su registro como tales.

La organización electoral no puede ni debe estar exenta de ser racionalizada y redimensionada, y al respecto ya poco importa la criticable disposición que determina que los consejeros electorales del IFE percibirán remuneraciones como las de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, disposición que rebaja técnicamente al texto constitucional, al introducir en él disposiciones de carácter reglamentario. El descomunal incremento de los costos electorales nos lleva desafortunadamente a pensar que, incluso en la actualidad, sería deseable que la discusión sólo se

centrara y redujera al aspecto salarial de los altos funcionarios electorales; sin embargo, habría que considerar que junto a los enfoques financieros sobre la duración de las campañas electorales o al replanteamiento de la eterna disputa entre financiamiento público vs. financiamiento privado, el esquema federalista de los órganos y tribunales electorales de nuestros días incrementa innecesariamente dichos costos, por lo que la discusión en lo relativo a la creación de un verdadero sistema de cooperación entre órganos locales con el federal, o el de la federalización lisa y llana de todos los procesos electorales, ha quedado abierta sobre la mesa de discusión.

Finalmente, todavía se percibe en nuestro medio electoral y partidario, que no es nada fácil adaptar, de manera seria, analítica y congruente, elementos foráneos a una tradición que estaba y sigue estando muy hecha en lo que hace al modelo y funcionamiento de nuestra organización electoral, y como ejemplo de ello se tiene la aparición en 1990 de la figura del Consejero Magistrado, elemento que en apenas trece años y bajo

distintas denominaciones y facultades ha modificado, de manera radical, los equilibrios internos y las funciones de cualquier órgano superior de esta clase tanto en la competencia federal como en la local, debido a que el legislador nunca entendió, valoró ni analizó en su momento, el origen judicial, la posición y el papel que guardan como garantes de la imparcialidad, el profesionalismo y la legalidad en la organización de los comicios, los denominados Vocales Magistrados de la Junta Electoral Central española, órgano en el que no participan ni los partidos ni los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dando como resultado una figura extraña que no era ni Consejero, ni Magistrado (por la sencilla razón de que no venían de ningún tribunal), ni mucho menos representante de alguno de los poderes o de un partido político, pero que con el transcurrir de los años adquirió características e influencias propias.

De esta manera, y con base en los datos y tendencias que se pueden obtener del Derecho comparado y las prácticas electorales foráneas, sí es posible transformar racional y gradualmente tanto al ejercicio como a los órganos encargados de

la función electoral, primando más el aspecto técnico y profesional de su personal que la participación de entes políticos en ellos, por lo que ya es tiempo de que se empiecen a analizar, madurar y discutir ideas como las siguientes:

- a) Prescindir, en definitiva, de la representación del Poder Legislativo en los organismos electorales;
- b) Replantear la presencia de los partidos políticos en ellos;
- c) Meditar la posibilidad de llegar a federalizar la materia electoral, con el ánimo de evitar duplicidad de funciones y abaratar costos; y finalmente,
- d) Normar las facultades e interrelaciones de los Consejeros con la estructura operativa de dichos órganos.

Las anteriores propuestas persiguen la finalidad de que una función que ha demostrado ser eminentemente técnica y operativa,

pero que infortunadamente se desarrolla en el marco de una legislación sumamente compleja y por lo tanto excesivamente onerosa, ya no siga inmersa en variables partidarias y de intereses que poco ayudan, no sólo a los organismos y funcionarios electorales, sino a toda la ciudadanía de nuestra Federación.