

INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos es producto de una preocupación académica surgida desde el momento en que comenzó a fraguarse la reforma constitucional en materia electoral que se materializó a finales de 2007.

La propuesta de centralizar la organización de los comicios en el Instituto Federal Electoral, presentada por las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, y la consecuente desaparición de los institutos electorales de los estados, hizo que nos preguntáramos, aun sin saber el desenlace de la propuesta, la viabilidad de un cambio de tal envergadura.

La decisión adoptada por el órgano reformador de la Constitución, mantuvo casi intacto el estado de cosas al respecto; sin embargo, introdujo una nueva atribución de incorporación obligatoria a las legislaciones electorales de los estados, a través de la cual los órganos electorales de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste “se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.

Inclusive, bajo la expectativa de que en el futuro el IFE empezara a organizar los comicios estatales y con el objetivo de facilitarle la labor, se procedió a realizar el alineamiento de los calendarios electorales de la República. Dicha homologación, además, como lo evidencia la actual efervescencia electoral, ha modificado profundamente las dinámicas políticas y electorales del país.

El dictamen de de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos del Senado de la República sostuvo que la reforma conjugaba “armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional”. Concluía, además, señalando que la nueva disposición constitucional haría posible, “en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas”.

No se puede negar que la exigencia de hacer menos onerosa nuestra arquitectura electoral representa una de las demandas más sentidas por la ciudadanía. Sin embargo, si algo llamó nuestra atención al momento de hacer público este tema es que en ningún momento se tomó en cuenta la opinión de las entidades federativas y mucho menos, la de los institutos electorales, en su calidad de entidades directamente involucradas en la decisión.

Si bien es verdad, resulta perfectamente factible que en un Estado federal las entidades federativas renuncien a su competencia para organizar los procesos electorales que les corresponden, lo cierto es que dicho acto de renuncia, más que ser impuesto desde el centro, debe de ser requerido desde la periferia.

El dictamen, además, dejó de lado un punto que nos parece esencial. En su alegato a favor de la nueva atribución del IFE, señala la oportunidad de beneficiarse del alto rigor técnico con el que se desenvuelve el IFE y de aprovechar los alcances de su estructura descentralizada, que le permiten tener presencia prácticamente en la totalidad del territorio nacional.

No obstante, la iniciativa es omisa al señalar el estado de las capacidades materiales y humanas de los institutos electorales de los estados, dado que sólo un diagnóstico confiable en el que se destacara la falta

de una capacidad técnica adecuada de dichas instancias para acometer a la organización de los comicios justificaría en alguna medida el notable cambio de orientación que se propuso.

Esto es precisamente lo que ha motivado el presente trabajo de investigación. Al reflexionar sobre su pertinencia, advertirnos que a pesar de que las instituciones electorales de los estados gozan de mayoría de edad en el concierto institucional de nuestro país, poca atención ha merecido su estudio, de suerte tal que al día de hoy no existen trabajos dirigidos a explicitar lo más elemental de su presencia.

Es en este contexto en el que nos hemos dado a la tarea de realizar un estudio comparado sobre los diseños institucionales de los árbitros electorales de las entidades federativas. Nos ha interesado presentar al lector, como el nombre mismo de la obra lo indica, una radiografía de su arquitectura institucional con el objeto de desvelar las analogías, que son muchas, pero de explicitar las diferencias entre ellos, que también aparecen con notable amplitud.

El estudio, por lo mismo, abarca dos grandes partes. La objetiva o institucional, dedicada a estudiar la estructuración jurídica de las instituciones electorales, y la subjetiva o personal, dirigida a analizar el estatuto constitucional de los consejeros electorales.

El trabajo se articula en cuatro capítulos, el primero de los cuales busca, introduciendo ya el análisis comparativo, sentar un conjunto de bases conceptuales en torno a la función electoral, a los principios rectores de la actividad electoral y en torno a la idea de autonomía constitucional como eje articulador de la materia electoral. En ese contexto se reconstruye cuál es la relevancia de la función electoral como ámbito específico de entre las actividades que tiene a su cargo el Estado y de cómo fue evolucionando la misma a lo largo del proceso de transición a la democracia en el país. Además, se analiza el significado y los alcances que los principios rectores de la actividad electoral tienen, cuál ha sido su tratamiento en los diversos ordenamientos y cómo impactan en el funcionamiento de los procesos políticos de renovación de los órganos públicos representativos.

El segundo capítulo aborda la dimensión institucional de los órganos electorales, es decir, cuáles son los lineamientos fundamentales que han prevalecido en la construcción de la institucionalidad electoral en el país. En ese sentido, se analizan cuáles son los principales órganos que integran las estructuras de las autoridades administrativas electorales, tanto en la dimensión central como en su dimensión descentralizada.

El tercer capítulo se enfoca en el análisis del ámbito objetivo de las autoridades electorales, es decir, cuál es la integración, características y funcionamiento de sus órganos de dirección; lo que resulta indispensable para poder tener un mapa completo del eventual impacto del diseño normativo en la fortaleza de las instituciones.

Finalmente, el cuarto y último capítulo aborda de manera exhaustiva el ámbito subjetivo de los organismos electorales para poder determinar el estatus constitucional de sus integrantes, es decir, el conjunto de garantías legales e institucionales que les permiten un ejercicio autónomo de la función que tienen encomendada.

Consideramos que esta primera aproximación era necesaria. La reforma electoral de 2007 trajo innumerables ajustes a la legislación de las entidades federativas, en la que los renovados contenidos normativos que incidieron en la arquitectura de los árbitros electorales, requerían de un ejercicio de explicación detallado. El análisis comparativo fue la mejor orientación encontrada al respecto, porque permitió que nos adentráramos al análisis caso por caso de la regulación de cada estado, pero hizo posible tener un amplia variedad de información para proceder a realizar ejercicios de confrontación que, al final, ha dado como resultado una visión de conjunto, que es lo que en realidad enriquece el trabajo realizado.

El libro explicita, analiza y aporta un conjunto de definiciones que permiten al lector entender de mejor manera las actividades desplegadas por los órganos electorales, algunas de sus principales categorías

jurídicas, con sus implicaciones y derivaciones. Esto da una nueva dimensión a la obra porque, desde nuestro punto de vista, se constituye en fuente obligada de consulta para quienes estén directamente involucrados con la función electoral, o quienes simplemente se interesen en el tema.

La investigación no se fijó como propósito establecer una calificación de las legislaciones electorales ni un *ranking* de su fortaleza institucional. No era ése su objetivo, ni hubiera sido posible alcanzarlo sin una obra de esta naturaleza como su antecedente. En efecto, la fortaleza de las instituciones electorales puede medirse parcialmente a través del análisis de su arquitectura institucional, pero para llegar a eso con bases objetivas es necesario complementarlo con un estudio de carácter empírico que pueda arrojar datos adicionales, e incluso a través de una inevitable evaluación del contexto político, para poder determinar cuántos y sobre todo cuáles se encuentran en una mejor posición estructural para afrontar con eficacia la función constitucional que tienen conferida.

El análisis jurídico es, en este sentido, el presupuesto necesario para realizar en el mediano plazo un estudio basado necesariamente en otras premisas. No obstante, nos parecía lógico que antes de analizar el grado de eficacia de la descentralización de la institución se requiriera un estudio que mostrara los órganos en que se desconcentra la labor de los institutos, su composición, funcionamiento y sus principales atribuciones, desde una perspectiva comparada. De igual manera, antes de aventurarse a establecer los niveles reales de independencia demostrados por los órganos electorales frente a los poderes públicos, así como ante otros actores políticos, se consideró oportuno desvelar todas aquellas garantías jurídicas dispuestas a favor de los consejeros electorales, en el entendido de que no es posible desvincular la independencia del órgano de la de los sujetos que en concreto ejercen la función electoral.

Estamos, en consecuencia, en presencia de una radiografía necesaria para acometer posteriormente a un análisis con una aproximación distinta que aporte datos complementarios para poder determinar el verdadero funcionamiento y el grado efectivo de consolidación de las autoridades electorales estatales. Sólo teniendo esa panorámica completa podrá juzgarse, de manera objetiva, la pertinencia del diagnóstico que se hizo por parte del legislador constitucional en 2007.

Mientras no concretemos ese expediente, toda propuesta en tal sentido no dejará de ser un alegato político carente de datos y justificaciones objetivas y racionales.

Englobar a todos los institutos electorales en una indistinta categorización sin hacerse cargo de sus diferencias institucionales, estructurales, funcionales y de desarrollo parece ser una mala idea para fundamentar una propuesta de una envergadura y con un impacto tan profundo como el que se sugirió en el contexto a la reforma. Además constituye un despropósito que desplaza la historia individual de cada entidad federativa, hace caso omiso al empeño y el compromiso que muchos funcionarios electorales han demostrado en el transcurso de los años.

No debemos olvidar, finalmente, que el proceso de democratización de este país encontró en las entidades federativas un espacio en ocasiones privilegiado para dar pie al impulso y desarrollo gradual que permitió ir abriendo espacios a la oposición hasta desembocar en el año 2000 en la sustitución del partido que recurrentemente obtenía la presidencia de la República.