

El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño

Javier Santiago Castillo*

Al inicio del nuevo milenio, el mundo asiste a una época de transformación diversa y compleja. Las nuevas realidades en los campos de la producción, la inversión y el comercio han generado una dinámica económica que, en mucho, escapa a los antiguos esquemas de gestión estatal. Por otra parte, las certezas heredadas de la Ilustración, tienden a ser puestas en duda. Muchos de los símbolos que obraban como puntos de orientación de la vida social hoy son observados con escepticismo por el pensamiento posmoderno. Así, los grandes referentes tienden a ser puestos en tela de juicio, ya sea que se trate de grandes utopías de organización social o de la noción de progresiones basada en la lógica lineal y en el supuesto de un tiempo también lineal, que presidía el razonamiento científico y que moldeó a la sociedad toda.

Sin embargo, el complejo futuro que tenemos ante nosotros no se disuelve en el caos. Si bien se ha erosionado nuestra confianza en la posibilidad de determinar a voluntad el rumbo de los acontecimientos, tampoco somos víctimas de un destino incógnito. Así que para “caminar entre las espesuras de los días futuros”, a que aludía Octavio Paz, seguimos y seguiremos requiriendo de ideas nutrientes, que no por antiguas han perdido vigencia.

Una de esas ideas, que con mayor fuerza y permanencia contribuyeron a moldear la Nación, es el federalismo. A lo largo de la historia de México, ha sido, simultáneamente, proyecto político, modelo de gobierno y

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

estructura institucional.¹ Un hecho que llama la atención es la presencia constante del pensamiento federalista en el desarrollo político de México, no obstante que en numerosos episodios de la historia se producían, de hecho y de Derecho, prácticas políticas de carácter centralista. Es por ello que puede afirmarse que, en México, la instauración de un federalismo auténtico ha sido un hecho político discontinuo y, sobre todo, una aspiración.

De ahí que resulte pertinente pasar sucinta revista a la manera como se ha instaurado el federalismo en nuestro país y a la capacidad del modelo federalista para responder a los desafíos que presentan las nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Con mayor precisión, en este trabajo aludimos al sistema político federal, entendido éste como la coexistencia de dos órdenes en un esquema institucional y legal que “mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional de las unidades constituyentes”.² Toda vez que el sistema político federal expresa, en esencia, un mecanismo de distribución de competencias, una de sus dimensiones más relevantes está referida al modo como se procede a la renovación de los órganos de gobierno.

De manera que reflexionar en torno al federalismo implica, también, preguntarse por las expresiones de la distribución de competencias en el ámbito electoral. Así, el problema de la institucionalidad electoral se encuentra en el centro mismo del debate federalista y de todo proyecto orientado al enriquecimiento de este modelo de organización política. A ese tema están dedicadas las reflexiones siguientes.

El federalismo electoral mexicano en perspectiva histórica

La Constitución de 1824, disponía la adopción del sistema federal como forma de organización política de la naciente república surgida del movimiento de independencia. Posteriormente, la Constitución de 1857

¹ “...es muy importante considerar al federalismo como una idea política, más que como una estructura orgánica particular o forma de gobierno o un producto de un pacto constitucional... Ver, “El federalismo en México: elemento fundamental de la reforma del Estado”. <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comff/camamun4.htm>.

² Daniel Elazar: *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, Cit. pos. Ronald Watts: “Modelos de Reparto Federal”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Núm. 167, marzo 2001, p.18.

ratificaría que era “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³

No obstante las proclamas federalistas, a lo largo del siglo XIX se produjo un largo debate, incluso armado, respecto del tipo de régimen que habría de adoptar el naciente país. Derivado del efímero Imperio de Iturbide de 1821 y de la inconformidad social propiciada por la disolución del primer Congreso Constituyente por el emperador, sería expedido el Plan de Casa Mata que reconocía la existencia de varias provincias que, al momento de su adhesión a él, declaraban su independencia respecto del gobierno central, asumiendo el control político de sus asuntos internos.

Ante esta situación, el debate del Congreso Constituyente encargado de elaborar la primera Constitución, se centró en la deliberación sobre cuál sería su función fundamental: convocar a nuevas elecciones para diputados de las provincias o definir la forma jurídica y política que habría de adoptar el país. Sin embargo, la personalidad jurídica de las provincias, como entidades libres y soberanas de facto habían definido la adopción del régimen federal, aún antes de promulgarse el acta constitutiva de 1824 y de erigirse nuestro país como una República.⁴

Congruente con la transformación de las otras provincias en estados libres y soberanos, que se había producido en los hechos, la Constitución de 1824 adoptó el federalismo como forma de organización política. Considerando primigenia la existencia de las entidades federativas, disponía que los procesos electorales, independientemente de su carácter local o federal, se regirían por las leyes electorales de cada uno de los estados, y encomendaba a los ayuntamientos la organización de los comicios.

Empero, las tendencias centralistas heredadas de la colonia estaban aún lejos de diluirse. En 1836 y posteriormente en 1842, ante las presiones de los grupos conservadores, fueron decretadas modificaciones sustanciales a la Constitución, adoptándose el régimen centralista.

³ Enrique Lombera Pallares: *Constitución Política de 1857, Constituciones de los Estados*, art. 40, Impresora Leo, S.A., México 1884.

⁴ Cfr: Nettie Lee Benson: *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México-UNAM, 1994, p. 53.

Las cambiantes condiciones del país impidieron el refrendo de la organización federal adoptada en 1824. No sería sino hasta 1847 con la adopción de la llamada Acta de Reformas y con la proclamación del Plan de Ayutla en 1854, que se daría paso a la promulgación de la Constitución Política de 1857.

En materia electoral, la Constitución de 1857 ratificó a los ayuntamientos como instancia organizadora de los procesos electorales locales y federales, como ya se establecía en la Constitución de 1824. A diferencia de ésta, sin embargo, dispuso la existencia de un marco legal propio para la celebración de las elecciones federales, en tanto que los comicios locales serían regulados por la ley electoral que promulgara cada estado de la federación.

Posteriormente, el porfiriato habría de significarse por un progresismo autoritario, alejado de la corriente liberal de la Reforma. Para 1888, Díaz se había convertido en el indiscutido árbitro de una nación que reclutaba a sus funcionarios gubernamentales de manera plutocrática. Desde la presidencia de la República se seleccionaba los candidatos oficiales y por intermedio de elecciones fraudulentas se mantenía el orden.⁵

Sin embargo, no todo en el porfiriato era verticalismo y centralismo. La función arbitral ejercida por Díaz, implicaba un delicado mecanismo de equilibrios entre las entidades y la federación, al igual que entre los actores políticos locales y de éstos con los federales. La tendencia centralizadora que caracterizó todo ese periodo de la historia nacional, no tenía sin embargo una traducción directa en el ámbito electoral. Tal y como lo establecía la Constitución de 1857, durante toda esa etapa los ayuntamientos conservaron su facultad para organizar las elecciones, tanto de carácter federal como local.

Si bien la calidad de los procesos electorales dejaba mucho que desear por el limitado desarrollo de la cultura política, la debilidad orgánica de las oposiciones y la persecución de que éstas eran objeto, el hecho es que, por lo menos en la Ley y en la dinámica organizativa, los procesos electorales del porfiriato conservaron características federalistas.

Con posterioridad a la etapa revolucionaria, y no obstante la convicción de estructurar una verdadera sociedad con rango de nación, sustentada en el régimen federal, las condiciones sociales y de manera particular el establecimiento de un sistema de partido hegemónico, redujeron progresivamente el ámbito de competencia de los estados en el ámbito electoral, constituyéndose el ejecutivo federal en el principal eje de

⁵ John Womack: *Zapata y la Revolución Mexicana*, Siglo XXI, México, 1979, p.10.

articulación y coordinación de las organizaciones sociales y políticas y, obviamente, de las decisiones políticas fundamentales de la Nación.

En su redacción original, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, ratificó las disposiciones en materia electoral del texto constitucional de 1857. De manera que los comicios federales y locales se regían cada uno por una ley particular, y su organización correspondía a los ayuntamientos. Esto último habría de modificarse al paso de los años.

El Estado mexicano posrevolucionario se constituyó -no es exagerado decirlo-, a partir de una lógica de control de las estructuras del poder. El Estado de Ejecutivo fuerte consolidado en el siglo XX pero que en mucho debía al porfiriato, implicó el arbitraje del titular del poder ejecutivo federal en los aspectos cruciales de la vida nacional, a lo que no escapaba la organización de los procesos electorales.

Ante la débil división de poderes y al no contar con un sólido sistema de partidos, “la falta de contrapesos y competitividad provocaron que el sistema mexicano de poder se desarrollara no de manera horizontal, sino girando en su propio eje”.⁶ Ese eje no era otro que el poder ejecutivo, tanto local como federal, particularmente este último que, desde el periodo de gobierno del General Lázaro Cárdenas, registró una marcada acumulación del poder, tanto en términos materiales como políticos.

La expresión orgánica del largo proceso de centralización de la competencia política fue la integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, creada al amparo de la Ley Electoral promulgada en 1946. De ese modo, la organización de las elecciones, que en las etapas históricas precedentes correspondía a los ayuntamientos, pasó a ser función del Poder Ejecutivo, pues era el Secretario de Gobernación quien presidía y determinaba las decisiones de la Comisión Federal y, obviamente, de su estructura operativa, distribuida en el territorio nacional. Esta misma lógica de predominio del ejecutivo en la integración de dicha comisión se reprodujo paulatinamente en el ámbito local.

El control casi absoluto del ejecutivo, local o federal, en la integración de las autoridades electorales se mantuvo vigente hasta los años ochenta, limitando su funcionamiento como un verdadero sistema colegiado de pesos y contrapesos, al tiempo que se ratificaba la pérdida de injerencia de los ámbitos locales en la organización de los procesos electivos de diputados federales y senadores.

⁶ Ricardo Uvalle Berrones: “Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 100, INAP, México, 1999, p.96

La reforma constitucional de 1977, reconoció por primera vez a los partidos políticos como entidades de interés público. La expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), marcaría el inicio de liberalización del sistema político en México y la tendencia a la homologación de las legislaciones estatales con la federal, en esa materia.

Por otra parte, con la reforma del Estado impulsada en los años noventa, el proceso de democratización, que para entonces ya era visible en el nivel local, comienza a introducir cambios en la vida institucional. Surgirían así los organismos electorales autónomos, revirtiendo la inercia centralizadora de facto que había caracterizado al llamado federalismo mexicano del siglo XX.

Así, el federalismo proclamado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y que quedaba negado en los hechos por las prácticas políticas de carácter centralista, tendió a transformarse en las postrimerías del siglo XX. La consolidación de un auténtico sistema de partidos políticos y la creación de organismos electorales autónomos en las diversas entidades y en el nivel federal, tendieron a la superación del centralismo fáctico, que ponía en cuestión el carácter efectivamente federal de nuestro sistema político.

Esos dos factores y la tendencia a la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, dieron curso a la transformación del panorama electoral del país en un sentido federalista, en los aspectos legal y organizacional.

La reinención del federalismo

Hoy en día, alrededor de 24 países han adoptado formalmente el federalismo. Muchos más presentan estructuras que corresponden a ese modelo, aún cuando no aludan al término.⁷ Con base en ello, Daniel Elazar, sostiene la existencia de una corriente de cambio de modelo que llevaría de un mundo constituido por Estados-Nación hacia un mundo de soberanías estatales disminuidas, pero muy abundante en relaciones interestatales de carácter constitucionalmente federal.⁸

⁷ Véase Ronald Watts: "Introducción: el federalismo", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001, p.2.

⁸ Daniel Elazar: "From statism to federalism: a paradigm shift", en *International Political Science Review*, núm. 17 (4), 1996, pp. 417-429.

¿Querría esto decir que el federalismo es la forma política más adecuada para organizar un mundo en acelerada transformación? Para numerosos autores la respuesta es afirmativa, pues contrariamente a lo que pudiera pensarse no estamos en presencia de una centralización omnímoda, sino de un fenómeno más complejo. Una de las consecuencias insólitas del proceso de globalización en curso, es que las comunidades locales, lejos de disolverse, tienden a revalorarse y a establecer vínculos de alcance global que no necesariamente están mediados por el estado nacional. Ciudades internacionales las denomina Kantor, o expresiones del más amplio fenómeno de “glocalización”, según Courchene.⁹

Como quiera que sea, el hecho es que las circunstancias actuales han desarrollado la necesidad de conciliar, por un lado, la necesaria constitución de unidades políticas con el tamaño necesario para contender con los vastos desafíos económicos y tecnológicos, y por el otro, el reconocimiento de la mayor identidad ciudadana con unidades políticas pequeñas y autónomas, más cercanas a sus intereses y necesidades.

Este hecho es bien expresado, para el caso mexicano, por Enrique Cabrero quien afirma que “en el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado sin gobiernos locales fuertes, autónomos y emprendedores...; tampoco parecería viable... sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de cogestión de programas y políticas públicas. Es cada vez más aceptado que las nuevas formas de desarrollo económico y social, y los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales, el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y regional hacia el centro”.¹⁰

Puede notarse que se trata de dos tendencias que parecieran divergentes. Sin embargo, la flexibilidad y capacidad de adaptación del modelo federal¹¹

⁹ Paul Kantor: *The dependent city revisited*, Westview Press, Denver, 1995. También Courchene, T., “Globalization: the regional/international interfase”, en *Canadian Journal of Regional Science*, núm. 18, 1995, pp. 1-20. El término “glocalización”, poco conocido en la terminología al uso sobre el estado del mundo, hace alusión al carácter estratégico que adquiere “lo local” o, si se prefiere, algunas localidades en la globalización. De suerte que ésta no resulta un proceso de mera disolución de identidades particulares, sino una reconstrucción siempre novedosa, siempre desafiante en términos políticos e intelectuales.

¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza: “*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*”. CIDE, Documento de Internet.

¹¹ Sobre la diversidad de realidades que presenta la aplicación del federalismo, véase Watts, Ronald, *Comparing federal systems*: Queen’s Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 2ª ed. 1999.

permite ofrecer una solución, pues “el federalismo, al establecer un gobierno compartido para determinados fines comunes y permitir a la vez la acción autónoma de las unidades regionales en sus intereses concretos, hace posible conciliar estas tendencias aparentemente contradictorias”.¹²

Las últimas dos décadas del siglo XX fueron escenario de esfuerzos mexicanos notables por perfeccionar y poner al día el sistema federal. Las experiencias iniciales, se limitaban a impulsar la descentralización administrativa. Con ello, se intentaba revertir el incremento en la provisión de servicios directos del gobierno federal a las áreas locales, que había surgido por efecto de la centralización de facto registrada en los dos primeros tercios del siglo XX y que se había traducido en fuertes ineficiencias de la acción pública.

La insuficiencia de la descentralización –que en realidad significaba desconcentración–, puso de manifiesto la necesidad de acentuar la transferencia de recursos y decisiones desde el ámbito central hacia el local. Uno de los campos de aplicación de este proceso, fue la revisión paulatina del Pacto Federal en materia fiscal. Las acciones iniciales encomendaron a los Estados y municipios la recaudación de diversos impuestos y derechos, sin proveerles de la infraestructura correspondiente, lo que condujo a una disminución notable en la recaudación. Tras algunas acciones adicionales, que incluyeron nuevos mecanismos de distribución de las participaciones, se ha continuado en la búsqueda de medidas para que el fortalecimiento financiero de estados y municipios, sea acompañado por una mayor descentralización de responsabilidades y de la redefinición del ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno.

Así, en diversos foros se ha expresado la necesidad de proceder al perfeccionamiento del federalismo fiscal, dando prioridad a la acción de los gobiernos estatales y municipales, quienes están mejor dotados para conocer y enfrentar las expectativas y necesidades particulares de sus habitantes, y haciendo realidad la autonomía financiera y política de los estados y municipios.

Este paulatino perfeccionamiento del ámbito fiscal, es una condición necesaria pero no suficiente de la adaptación del federalismo mexicano a las nuevas circunstancias. Si se considera la tendencia de largo plazo a que “lo local” amplíe su influencia en la vida de los ciudadanos, no pueden pasarse por alto otras dimensiones de la vida social, pues ello podría “acabar con el atractivo normativo del federalismo como sistema de gobierno, la

¹² Ronald Watts, Introducción... *op. cit.*, p. 2.

legitimidad y la pertinencia de las instituciones federales y la eficacia pública federal”.¹³

Una de esas dimensiones cruciales, está referida precisamente a los mecanismos e instituciones mediante los cuales se lleva a cabo la transmisión pacífica y legal del poder.

La inacabada construcción del federalismo electoral

El intenso reformismo electoral, registrado entre 1977 y 1996, podría resumirse en el perfeccionamiento de dos campos: la ampliación y fortalecimiento del sistema de partidos políticos, y los avances en la transparencia, certeza y legalidad de los procesos electorales.

En el primer caso, el establecimiento de procedimientos para el registro de nuevos partidos políticos, ha permitido la expresión de propuestas políticas que anteriormente tenían prácticamente vedado el acceso a las contiendas electorales. Al mismo tiempo, se ha construido un sistema de financiamiento de las actividades políticas que otorga preeminencia al financiamiento público sobre el privado, y que ha sentado bases sólidas para la rendición de cuentas y la vigilancia sobre el origen y destino de los recursos de las asociaciones políticas. Con ello, se han logrado avances en la representatividad y fortalecimiento de las asociaciones políticas legalmente reconocidas. El sistema ha mostrado solidez suficiente para ofrecer opciones electorales estables, y permeabilidad para acoger las nuevas alternativas políticas.

Con respecto al segundo caso, se han instaurado procedimientos que tienden a hacer más equitativas las contiendas electorales. Mediante avances sucesivos, se ha integrado un padrón electoral actualizado y confiable, y se han diseñado procedimientos para la seguridad en el manejo de documentación y materiales electorales. Casi cada uno de los aspectos relativos al diseño, logística y organización de los procesos electorales se encuentran normados, se someten al escrutinio de los actores políticos y, en los aspectos más importantes, cuentan con dispositivos de seguridad. De ese modo, los procesos comiciales en México han tendido a desarrollarse en condiciones de normalidad democrática, dejando atrás la aguda conflictividad poselectoral de los años ochenta y noventa.

¹³ Roger Gibbins: “El gobierno local y los sistemas políticos federales”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001, p.194.

Un factor central del mejoramiento en la calidad democrática de los procesos electorales de México es, sin duda, la nueva institucionalidad creada entre 1988 y 1996. En ese corto lapso, la organización de las elecciones pasó de una tarea realizada directamente por el gobierno a una función a cargo de una institución que, siendo parte del Estado, tiene un carácter autónomo y se encuentra integrada por ciudadanos apartidistas, lo que, entre otros atributos, la convierte en un órgano imparcial.

Contemporáneamente, en las entidades federativas se ha escenificado un proceso análogo de perfeccionamiento del marco legal electoral y de constitución de órganos autónomos y ciudadanizados, a cargo de la organización de los procesos electorales locales. Como es natural, este proceso ha registrado ritmos distintos en los diversos estados de la República. Hasta hace relativamente poco tiempo, no era inusual observar decisiones “del centro” que, por vías no formalizadas, se imponían en el ámbito de los estados, sin considerar la dinámica local y a despecho de su condición de “libres y soberanos”. No obstante, este estado de cosas ha tendido a cambiar con rapidez.

Al igual que ocurre en el ámbito nacional, en las entidades federativas los gobiernos estatales “...son organizaciones influidas por los procesos del cambio. Su desenvolvimiento se inscribe en la trayectoria de la sociedad y están regidos por factores que moldean su razón de ser y el cumplimiento de sus cometidos... Como organizaciones de poder,... toman conciencia de cuándo reformarse y cómo hacerlo. Es una toma de conciencia relacionada con su esencia, contenido y pervivencia”.¹⁴

El resultado ha sido la construcción de un entramado institucional que, en su diseño, reconoce la existencia de dos órdenes distintos pero armónicos de gobierno y establece ámbitos competenciales precisos, tanto a nivel local como federal.

Sin embargo, la larga etapa de centralismo fáctico en que ha vivido México se traduce en fuertes desequilibrios entre la esfera local y la federal, que también se expresan en el terreno electoral y, por supuesto, en el de las instituciones encargadas de la función estatal de organizar las elecciones. Así, la estructura, capacidad real de acción y fortaleza organizacional y sistémica de las instituciones electorales presenta un panorama sumamente diverso, si bien todas ellas tienden a la consolidación.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones: “Reforma del Estado, política públicas y gasto social”, en *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, UAEM-IAPEM, México 1997, p. 94.

Tales desequilibrios, particularmente en lo que se refiere al acceso a recursos económicos y tecnológicos, conducen a los organismos electorales estatales a requerir el apoyo del organismo federal para cumplir sus funciones con los requisitos necesarios de calidad técnica, particularmente en lo que concierne al padrón electoral. Ello ha sido posible debido a la claridad con que las legislaciones han definido los respectivos ámbitos de competencia. Puede decirse que, en esta materia y a pesar de los desequilibrios materiales, ha sido posible que se cumplan las “dos grandes características de los estados federales en contraste con los meramente descentralizados y regionales: a) la potestad de autoorganización de sus unidades políticas componentes y b) la posibilidad de participación directa en la elaboración de decisiones del estado en su conjunto”.¹⁵

De nueva cuenta, el federalismo proporciona una respuesta ante este tipo de asimetrías reales, que en otro momento sirvieron para justificar la invasión federal del ámbito competencial correspondiente a las entidades federativas. Dicha clave se encuentra en que, lejos de constituir compartimentos estancos y ante las exigencias cooperativas derivadas de un mundo cada vez más interconectado, el federalismo implica interdependencia e interpenetración.¹⁶ De manera que, en esta perspectiva, la federación puede apoyar los esfuerzos de las entidades, sin que ello se traduzca en subordinación y en cambio se tienda a una mayor eficacia y eficiencia en una función pública de naturaleza compartida.

Así las cosas, el rediseño del federalismo electoral, para adaptarlo a las nuevas condiciones de la democracia en México, tendría que estar basado en diversos principios federalistas: plena vigencia de dos órdenes de gobierno, respecto a los ámbitos de competencia, subsidiariedad, e interdependencia cooperativa.

¹⁵ Luis Moreno: “Federalismo concurrente en España”, en *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid, 1997, p. 141.

¹⁶ Entre la vasta literatura federalista sobre relaciones intergubernamentales, véase David Cameron: “La estructura de las relaciones intergubernamentales” y Brian R. Opeskin, “Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001.

Una mirada al futuro: el federalismo electoral cooperativo

La ruta de perfeccionamiento del entramado institucional electoral en una perspectiva federalista, está marcada hoy en día por el carácter y alcances de la colaboración entre el Instituto Federal Electoral y sus correspondientes estatales.

Definidos como están los ámbitos precisos de competencia entre las entidades y la federación, tanto a nivel legal como organizacional, resta establecer un modelo de relaciones intergubernamentales que, desde el punto de vista federalista, facilite la interacción y coadyuve a la mayor eficacia y eficiencia en la actuación de los respectivos órganos electorales, con vista a lograr comicios incuestionables, de alta calidad democrática.

Sumariamente, las modificaciones que desde mi punto de vista habría que emprender serían, entre otras, las siguientes:

- a) En el caso de las elecciones federales, el órgano federal debería contar con atribuciones plenas de carácter normativo, en tanto que para los organismos locales se dispondría de funciones predominantemente operativas. Los organismos estatales contarían, además de las facultades organizativas, de atribuciones en materia de cómputo y de validez de las elecciones de diputados federales y senadores. Al mismo tiempo, los organismos locales mantendrían todas sus atribuciones respecto de la organización y calificación de las elecciones locales.
- b) El Instituto Federal Electoral mantendría atribuciones plenas sobre la documentación electoral, a fin de lograr homogeneidad en su diseño y evitar cualquier confusión en la ciudadanía a la hora de emitir su voto. También debería llevar a cabo la planeación y diseño de los programas de capacitación, con los que se regirían los organismos locales, en sus ámbitos de acción, para las elecciones federales.
- c) Asimismo, el IFE mantendría facultades en materia del Registro de Electores, y contribuiría con los organismos estatales brindándoles acceso permanente a los productos y servicios. A este respecto, debería sentarse la premisa de que las entidades electorales son órganos del

Estado, lo que significaría que prevalece para ambas instituciones la primacía del interés público.

- d) El Servicio Profesional Electoral debe ser pensado como un cuerpo técnico de carácter nacional. Al respecto, existen dos posibles caminos de acción. O bien se establece un sólo cuerpo con capacidad de intervención en los dos ámbitos, estatal y federal; o se deja en manos de cada organismo electoral, federal y locales, la responsabilidad de la integración y superación técnica, la formación y capacitación permanente en los respectivos ámbitos de competencia, reconociendo derechos adquiridos y tendiendo a homologar las condiciones laborales en el largo plazo. Este es un asunto que requiere mayor reflexión.
- e) Considerando que en la democracia moderna son un instrumento privilegiado para transmisión de valores cívicos, es necesario garantizar constitucionalmente el acceso equitativo a los tiempos que corresponden al Estado en los medios de comunicación, tanto a las instituciones electorales, como a los partidos políticos, en el nivel nacional y en el estatal.
- f) En materia de control y vigilancia del financiamiento público, tanto local como federal de los partidos políticos, debiera asumirse que se trata de una actividad conjunta. Por lo tanto, debiera buscarse la homologación de los mecanismos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las treinta y dos entidades federativas. Es muy conveniente que el organismo federal establezca, coordinadamente con los estatales y reconociendo la diversidad de esquemas imperantes, lineamientos generales con los cuales se logre una mayor transparencia, tanto en los recursos de origen federal como en los de origen local y, lo que es más trascendente, respecto de la legal procedencia de los fondos de origen privado.

Si tomamos en cuenta estos elementos, estaremos en el camino correcto para avanzar hacia un nuevo diseño constitucional en el ámbito electoral, que permita fortalecer a las instituciones responsables de la organización electoral con una visión de Estado, con horizontes políticos amplios y dejando de lado aquellas situaciones coyunturales que privilegian visiones particulares y no hacen eco a la demanda ciudadana

de buscar la más alta eficacia institucional, en un marco de racionalidad en el uso de los recursos públicos. Racionalidad y eficiencia, no aluden a otra cosa sino a la capacidad del sistema electoral para brindar certeza y legitimidad al proceso mediante el cual se opera la transmisión pacífica y legal de poder en México.

Contando con un marco institucional y una estructura legal, que determinan con precisión los ámbitos de competencia entre la esfera local y la federal, el paso siguiente en la consolidación del federalismo electoral mexicano tiene que ver con los mecanismos mediante los cuales se propicia la interacción positiva entre los dos órdenes de gobierno. Las propuestas de las que se ha hecho mención tienen ese sentido.

Es un hecho que la nueva conformación del mundo a que propenden los acontecimientos de las últimas décadas, exigen la construcción de un federalismo renovado, que reconozca en el ámbito electoral uno de los pilares fundamentales, para hacer de la federación y sus componentes auténticos protagonistas del cambio institucional. No podemos afirmar que la transición mexicana ha concluido. En realidad, nos encontramos al final de la etapa de construcción procedimental de la democracia. La transición democrática concluirá, sin duda alguna, con la consolidación de las instituciones y del Estado de Derecho. En términos electorales, eso significa la construcción de mecanismos legales, legítimos, institucionalmente adecuados y socialmente incontrovertibles de transmisión pacífica del poder político. Por fortuna, esa es la ruta por la que en las últimas décadas ha transitado México.