

Reforma electoral 2013 Modelo de autoridad electoral

*Rosa María Mirón Lince**

Necesidad de fortalecer la autoridad electoral

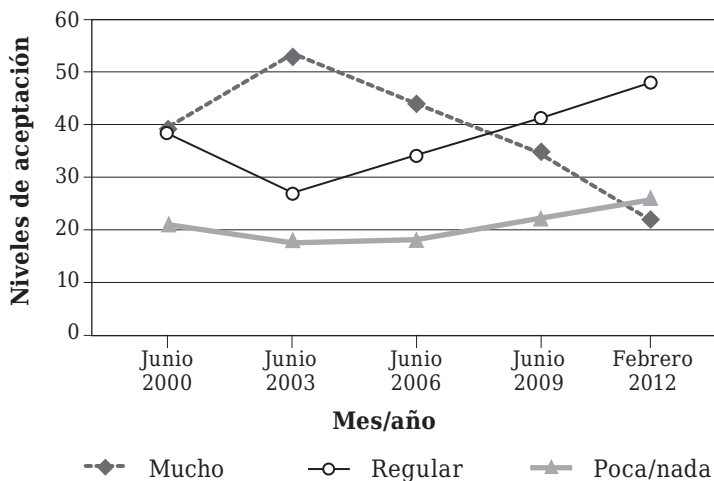
La desconfianza ha marcado el rumbo y el ritmo de nuestra democracia, pero a través de los años hemos constatado que también ha sido su talón de Aquiles, porque la falta de confianza que cruzaba las decisiones electorales mermaba su solidez allá por 1996, cuando se aprobó la reforma que quiso ser definitiva. Entonces, se otorgó autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y se le dotó de atribuciones para hacerla efectiva. Como consecuencia, los comicios de 1996 a 2003 y sus resultados, contaron con un amplio respaldo ciudadano, aun cuando no estuvieron exentos de controversias. Las respuestas dadas a los casos Pemexgate y Amigos de Fox fortalecieron la confianza en un arbitraje severo e imparcial en campañas y elecciones.

Pero a partir de entonces, la confianza y el respeto ciudadano hacia el órgano electoral fue decayendo y cada vez se desconfía más de los procedimientos, las decisiones y resoluciones que toman las personas encargadas de las instituciones electorales.

Al observar los datos, se puede identificar el descenso de los niveles de confianza en el IFE, pasando de un escenario alentador después de la alternancia en la presidencia del país, a otro

* Doctora en Ciencia Política, profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2.

Gráfica 1. Confianza en el IFE



Fuente: Consulta Mitofsky, febrero de 2012.

muy distinto doce años después. Así, se percibe una caída constante desde 2003.

Distintos estudiosos han demostrado que la fortaleza de los órganos electorales descansa en la confianza que generan en la ciudadanía, y tal confianza se encuentra estrechamente vinculada a una actuación neutral. De tal manera, la teoría nos dice que cuando los órganos electorales son apartidistas, gozan de confianza social, pues entregan resultados positivos y creíbles hasta en elecciones competitivas, articulándose como el eje de un desarrollo institucional sólido.

La neutralidad de esas instituciones se encuentra vinculada a la independencia de sus integrantes, lo que repercute en su credibilidad y, por ende, en la confianza que generan. Esto es, en la capacidad de organizar comicios libres y limpios a los ojos del electorado.

No obstante, un arbitraje independiente suele generar molestias en las diferentes entidades vigiladas. En efecto, “a los

gobiernos les resultan ‘incómodos’ organismos que actúan siguiendo su propia lógica; en ocasiones, los congresos no entienden –o no quieren entender– que la necesaria independencia puede generar tensiones y desean exorcizarlas, y no es raro que los partidos prefieran tener ‘personeros’ que defiendan sus intereses en los órganos autónomos, pero sobra decir que por esa vía lo único que se hace es erosionar a las instituciones, y la confianza en las mismas” (Woldenberg, 2012: 2).

La presión hacia los órganos electorales se realiza desde distintos frentes. Los más importantes se encuentran en la injerencia que algunos partidos o fracciones legislativas intentan ejercer por medio del presupuesto. No es menos relevante la presión ejercida sobre los consejeros electorales a través de las expectativas de reelección o, del lado contrario, de la amenaza de remoción en función de las concesiones que requieran los partidos.

Tengo para mí que en el caso de México, lo que más ha atentado contra la confianza en el IFE, ha sido la desconfianza ciudadana hacia el desempeño de los consejeros electorales del Consejo General, motivada en buena medida por el mecanismo que se sigue para su elección.

Hoy sabemos, porque está documentado, que el procedimiento seguido en la elección de consejeros electorales es discrecional. Los legisladores utilizan rondas de veto y votación para repartirse los asientos disponibles como cuotas partidistas. Aun cuando guardan las formas y se emite una convocatoria, la ruta formal es una y la seguida en la realidad es muy otra. Dejan constancia de ello, por un lado, la carta de renuncia del consejero García Ramírez¹ y, por otro, un texto recientemente publicado por el excoordinador del grupo parlamentario del PRD,

¹ Facsímil de la carta publicado en *ADN Político* el 7 de febrero de 2013. Disponible en <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez.pdf>> (página 1) y <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez-2.pdf>> (página 2).

Javier González Garza, donde da cuenta del modo como se procesó el nombramiento de los consejeros en 2008.²

De tal manera, cualquier iniciativa que pretenda fortalecer la democracia mexicana debe incluir mecanismos que blinden y consoliden el ejercicio de la autoridad electoral, comenzando por condiciones que generen una mayor confianza en las instituciones electorales, incluyendo elementos que garanticen el ejercicio autónomo, imparcial y objetivo de las funciones a cargo de estos organismos.

Para lograrlo, propongo que se fortalezcan los mecanismos de elección de los consejeros electorales mediante:

- ✦ La renovación escalonada como elemento que favorece la independencia de estos órganos colegiados, aunque la posibilidad de reelección juega en sentido contrario.
- ✦ La inamovilidad en el cargo, que reduciría las tentaciones de amenaza a la autoridad electoral por parte de algún partido que se sienta agraviado.
- ✦ La evaluación de los aspirantes (que debiera ser un proceso idéntico para todos, que incluyera pruebas de competencias y conocimientos que evidenciaran una experiencia comprobable en procesos electorales) podría hacerla una instancia calificada y ajena a la Cámara de Diputados.

¿Sistema federal o nacional?

Esta es una disyuntiva hoy por hoy superada. El Pacto por México, presentado por el gobierno federal y avalado por los cuatro partidos políticos más grandes, establece dentro del apartado “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, la “creación de

² Seguimiento de prensa.

una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales” (compromiso 90). Al haber consenso entre las distintas fuerzas políticas parece inevitable la concreción de este proyecto.

A partir de este hecho que significa la eliminación o absorción de los órganos electorales locales, lo que procede entonces es señalar cuáles son los aspectos a considerar de manera que el nuevo Instituto Nacional de Elecciones (INE) cuente con las características que mejor respondan a las necesidades de nuestra democracia.

La propuesta de constituir una sola autoridad que organice todas las elecciones, locales y federales, en el marco de una misma normatividad nacional, es sin duda una tarea de grandes dimensiones y múltiples aristas. Actualmente existen en el país 300 distritos electorales federales, 691 distritos electorales locales; y 2 456 municipios y delegaciones. Con este mapa electoral, el INE organizaría cada tres años 3 447 procesos electorales, más los de senadores y el presidencial, cada seis. El reto no es menor.

Enseguida propongo algunos puntos que me parece relevante considerar en la creación de una nueva ley electoral:

- ✦ Las legislaciones electorales estatales vigentes presentan rasgos propios. Cada ley electoral local está diseñada en correspondencia con su Constitución y de acuerdo con las características geográficas, sociales y culturales, además de políticas, de la entidad que regula. Estas deberán ser incorporadas en la nueva legislación nacional.
- ✦ El procedimiento para la integración de los órganos de dirección de los institutos locales varía entre una entidad y otra, y los participantes en la decisión no son siempre los mismos. En algunos casos, deciden los legisladores; en otros, participan los partidos políticos; en otros más,

interviene la sociedad civil o las instancias académicas. Habría que seleccionar los métodos y mecanismos más democráticos para adoptarlos a nivel nacional.

- ✦ Algunas leyes electorales locales incorporan temas de vanguardia, o matices, que cuando aparecen en la legislación federal, son más modestos. Tal es el caso de las cuotas de género, de jóvenes y de indígenas; el presupuesto etiquetado para la formación política de las mujeres; el peso de la representación proporcional en la integración del Congreso; los límites a la sobrerrepresentación, o la cláusula de gobernabilidad, entre otros. Propongo retomar las propuestas más avanzadas para que la legislación nacional no implique un retroceso en temas tan relevantes.
- ✦ La integración de los consejos estatales podría ser definida por el Consejo General del INE a partir de ternas propuestas por cada congreso local, y el presidente elegido de entre los consejeros.
- ✦ En la integración de los consejos locales, garantizar la paridad de géneros, tal como hoy día ocurre en ciertos institutos estatales, no así en el IFE.
- ✦ Me parece muy relevante generalizar la facultad de redistribución que actualmente tienen algunos de los consejos estatales.
- ✦ La exigencia de una contraloría interna, de un órgano de transparencia y del servicio profesional electoral deberían estar presentes en la normatividad por aprobarse.
- ✦ La fiscalización también se vuelve más compleja pues se torna más difícil vigilar las transferencias de recursos entre campañas y candidatos federales y locales. Propongo la descentralización de la fiscalización y que la responsabilidad de la misma recaiga en los consejos estatales.
- ✦ Con el propósito de racionalizar los costos, propongo que solamente se entregue financiamiento federal a los

partidos políticos y no reciban recursos por las vías federal y local –como actualmente sucede.

Costo de la administración electoral

El modelo federal vigente desconcentra el ejercicio de la autoridad electoral, mientras que el INE necesariamente lo centraliza. Al observar la cantidad de funciones que cada órgano electoral desempeña, así como la complejidad de las mismas, bien se puede suponer que una autoridad electoral única, no podría ser de tamaño moderado sino, por el contrario, tendría que ser un gran organismo que absorbiera a los locales para poder satisfacer las condiciones de confianza y certeza deseables.

En consecuencia, reducir la administración y los costos de dicha institución sería una tarea compleja y muy relevante, sobre todo porque actualmente el costo del IFE no pareciera tan oneroso como suelen presentarlo sus críticos, si se considera la sobrecarga de atribuciones que tiene por ley (más de 50).

Aquí es necesario ubicar el costo de la administración electoral en su debida dimensión. De los 7 277 millones de pesos que le fueron asignados al IFE para el ejercicio 2013, 3 742 millones, esto es, más de la mitad, corresponden al financiamiento público para los partidos políticos.

Es preciso señalar que, aún así, el conjunto de actividades que desarrolla el IFE, incluyendo el financiamiento a los partidos, representa solamente la cuarta parte de un punto porcentual del Presupuesto de Egresos de la Federación (CEFP-CDDHCU 2012: 9).

Estas actividades incluyen, de manera indicativa que no exhaustiva, la integración del Registro Federal de Electores (que se vería afectado con la creación del documento de identidad considerado en el Pacto por México); asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y

vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de los comicios; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; además de fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

Por su diversidad y resultados, las acciones de la autoridad electoral superan las de algunas secretarías de Estado. Sin embargo, el presupuesto que la federación destina al instituto electoral se ha visto reducido en los últimos años.

Considerando el calendario electoral, pueden ubicarse años preelectorales, electorales y postelectorales. Naturalmente, los segundos son los que más recursos requieren, y a pesar de ello, en los tres renglones ha disminuido el gasto.

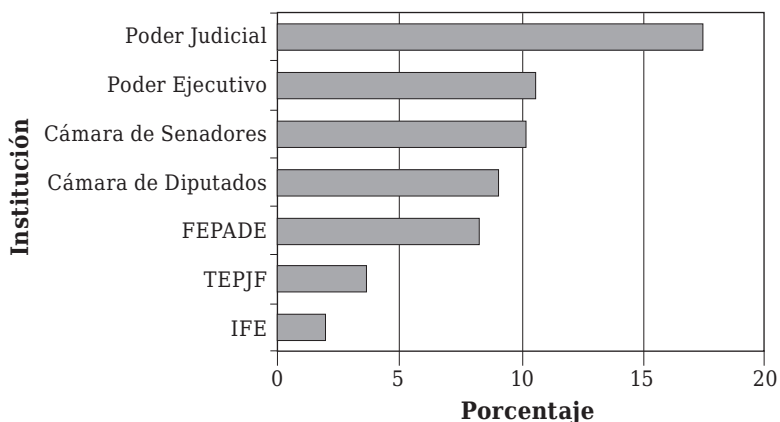
Si se considera el periodo 2000-2011, se puede apreciar que en los años preelectorales (2002, 2005, 2008, 2011), el gasto del IFE pasó de 0.40 por ciento del PEF en 2002 a 0.31 en 2011. De igual modo, en los años electorales (2000, 2003, 2006, 2009), el presupuesto del IFE pasó de 0.71 por ciento del PEF en 2000 a 0.40 por ciento en 2009. Por último, en los años postelectorales (2001, 2004, 2007, 2010), el porcentaje del PEF que representaba el IFE fue de 0.39 por ciento en 2001 a 0.27 en 2010.

Cuadro 1. Participación del IFE en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Años preelectorales	Participación del IFE en el PEF %	Años electorales	Participación del IFE en el PEF %	Años postelectorales	Participación del IFE en el PEF %
2002	0.40	2000	0.71	2001	0.39
2005	0.35	2003	0.73	2004	0.33
2008	0.34	2006	0.59	2007	0.33
2011	0.31	2009	0.40	2010	0.27

Fuente: IFE.

Gráfica 2. Tasa de crecimiento del presupuesto, 2000-2010



Fuente: CNCS-IFE 2012: 17.

Asimismo, hay que señalar que no obstante las múltiples tareas que desarrolla el IFE, en el periodo de 2000 a 2010, su presupuesto no aumentó al ritmo del correspondiente a otras instituciones. El IFE ha experimentado un menor crecimiento en su presupuesto (2%) que entidades tales como el TEPJF (3.6%), la Fepade (8.3%), la Cámara de Diputados (9.1%), el Senado (10.2%), el Poder Ejecutivo (10.6%) y el Poder Judicial (17.5%) (CNCS-IFE 2012: 17).

En este sentido, con el propósito de racionalizar los costos de la nueva autoridad electoral, propongo robustecer su autonomía administrativa, financiera y operativa.

- ✦ En materia de presupuesto, es necesario que este se determine a partir de una fórmula que establezca una base confiable para el cálculo y asignación de los recursos para las autoridades electorales. De manera análoga a las fórmulas mediante las cuales se calcula el financiamiento a partidos, se podría establecer el financiamiento

que corresponde a los organismos electorales, a partir de criterios que garanticen la economía, racionalidad y responsabilidad en el ejercicio de este presupuesto. De esta forma, se evitaría además una negociación perversa que los órganos legislativos pudieran aprovechar para preservar su dominio sobre los electorales.

- ↯ Esto no implica una licencia a los consejeros para hacer uso discrecional de los recursos, ni el establecimiento de un territorio ajeno a la supervisión y la rendición de cuentas. Por ello propongo que en materia de vigilancia a los órganos electorales, se constituyan instancias plurales en los órganos legislativos, encargadas de dar seguimiento a la administración electoral a partir de órganos de control interno. También podrían cumplir con este encargo las universidades o los colegios de profesionistas.
- ↯ Con el propósito de racionalizar costos, propongo incorporar los avances tecnológicos que permitan ejercer el sufragio con menor gasto y mayor confianza. Además de las urnas electrónicas, podría adoptarse el voto a distancia, presencial y por correo.

Homologación del calendario electoral

Con las reformas constitucional y electoral de 2007-2008, se inició un nuevo calendario electoral en todo el país, que hace coincidentes en un mismo día, un gran número de elecciones.

Así, en julio de 2012, se realizaron comicios para renovar 2 142 cargos de elección popular que incluyeron, además de las elecciones de presidente, senadores y diputados federales, las de seis gobernadores y un jefe de gobierno, 579 diputados locales, 891 presidentes municipales, jefaturas delegacionales en el Distrito Federal, juntas municipales en Hidalgo y la elección extraordinaria de Morelia, Michoacán.

El mandato federal no obliga a la homologación de todas las fechas de los distintos procesos electorales, sino solamente la coincidencia de la jornada electoral. Sin embargo, la creación del INE y la promulgación de una normatividad única para todas las elecciones, pone en perspectiva la inevitabilidad de adoptar un solo calendario que haga coincidentes todas las fechas; esto es, los periodos de precampañas y campañas, los registros de precandidatos y candidatos, así como los lapsos de capacitación, entre otros muchos.

- ✦ En este sentido, propongo un trabajo estrecho entre las instancias centrales y las estatales del INE a efecto de que se agilicen los procesos y respeten la características particulares de cada entidad.
- ✦ Propongo que se descentralicen las actividades de capacitación y organización electoral y se incorporen todos los recursos tecnológicos viables.
- ✦ La unificación del calendario hace más compleja la administración de los tiempos en radio y televisión, así como la diferenciación de los mensajes locales y federales. Propongo la simplificación de la norma y la coordinación entre las instancias.

Fuentes consultadas

ADN Político (7 de febrero de 2013): Carta de Renuncia de Sergio García Ramírez al IFE. Facsímil de la carta disponible en: <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez.pdf>> (página 1) y <<http://www.adnpolitico.com/media/2013/02/07/carta-renuncia-ife-sergio-garcia-ramirez-2.pdf>> (página 2).

CEFP-CDDHCU [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados] (2012): *Análisis General*

del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en: <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/diciembre/cefp0252012.pdf>>.

CNCS-IFE [Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral] (2010): *El IFE y el costo de la vida democrática en México, Respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?*, México, IFE. Disponible en: <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/2010/Diciembre/EI%20IFE%20y%20el%20costo%20de%20la%20vida%20democr%C3%A1tica%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>.

WOLDENBERG, José (2012): "Presentación del libro *Autonomía / Universidades y medios de comunicación*", en *Revista PRO Personae*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. Disponible en: <http://revistapropersonae.bligoo.com.mx/media/users/19/960862/files/218520/PRESENTA-CI_N_LIBRO.pdf>.