

Hacia la descentralización de los procesos electorales en México*

Reglas mínimas para alcanzar una descentralización efectiva en materia electoral

Por Gabriela Salazar

El propósito del presente trabajo es esbozar las condiciones mínimas que deberían tener, tanto la legislación federal como estatales en materia electoral en México, para cumplir el principio de una descentralización electoral efectiva. Partimos de la premisa de que actualmente, aunque se habla de descentralización en nuestro país en materia electoral, en la práctica se cuenta con dos estructuras burocráticas para la organización electoral (una federal, el IFE, y 32 organismos electorales estatales), lo cual no sólo representa un enorme gasto, sino que provoca un sinnúmero de duplicidades y riesgos de errores en la preparación y organización de los procesos electorales, que pueden llegar a tener (y ya lo tienen en cierta medida) un impacto negativo en la eficiencia de las elecciones, y con ello, en la confianza y transparencia del proceso electoral en su conjunto.

1. Origen del sistema actual de organización electoral

Si revisamos la historia de México en materia electoral, observamos que a partir de 1946, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral a nivel federal y sus correlativos en los Estados, comienza una etapa que va de la descentralización electoral hacia la centralización y, más concretamente, a la conformación de un sistema híbrido de organización electoral.

Durante el siglo XIX, y hasta la ley electoral de 1946, los Estados y los municipios se hacían cargo de la organización de las elecciones, incluyendo el manejo del padrón electoral. La ley electoral de 1918 establecía que los consejos de listas electorales se integrarían en cada Estado con 9 miembros sorteados de entre candidatos propuestos por el ayuntamiento.

Los presidentes municipales estaban encargados además de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de representantes de partidos y de la designación de los funcionarios de casilla.

No existía un padrón electoral nacional, ésta era una función de los municipios. Tampoco había una autoridad federal electoral, sino solamente el Colegio Electoral Federal, que se constituía para validar las elecciones federales de diputados y presi-

* Extraído del artículo publicado en la revista "Derecho en Libertad" n° 1, agosto - diciembre 2008, Facultad Libre de Derecho de Monterrey. [Bibliografía recomendada.](#)

dente de la República, pero que no tenía ninguna función en la organización de las elecciones.

En 1946, bajo el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, se forma la Comisión Federal Electoral y el Consejo del Padrón Electoral, éste último ya con funciones de distritación y elaboración del padrón. A la par con la creación de esta institución federal para la organización de elecciones, se crean organismos electorales estatales en cada una de las entidades de la República. Cabe señalar que durante el periodo que va de 1947 hasta 1996 –es decir, durante 49 años– la organización electoral en México estuvo bajo la tutela de los gobiernos, ya sea federal o estatales, pues directamente la secretaría de gobernación o las secretarías de gobierno de las entidades eran quienes encabezaban los organismos electorales y tenían una influencia directa en la preparación y vigilancia de los procesos electorales en el país.

2. Un sistema híbrido de organización electoral: su funcionamiento

En agosto de 1990, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari se crea el Instituto Federal Electoral como organismo público y con personalidad jurídica propia, encargado de la organización de las elecciones, no obstante, el gobierno seguía manteniendo la presidencia de los organismos electorales. En 1990 también se crea el Registro Federal de Electores (RFE) y se instituye una nueva credencial de elector.

Con las reformas electorales efectuadas en 1996 se inicia una nueva etapa en la organización electoral, ya que la dirección de los organismos electorales se ciudadaniza y es conformada por ciudadanos electos ya sea por el Congreso de la Unión en el caso federal y por los congresos estatales en las entidades, mediante procedimientos de convocatoria pública. También se ciudadanizan los organismos electorales en todos los niveles, es decir, las comisiones municipales electorales, los consejos distritales y las mesas directivas de casilla, éstas últimas responsables de recibir directamente la votación ciudadana.

¿Cómo opera entonces el sistema híbrido al que nos referimos?: en un primer plano, a nivel normativo, el sistema electoral mexicano contempla una legislación electoral federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido como COFIPE) que regula la organización electoral para los comicios de presidente de la República, diputados federales y senadores. Existe además una legislación electoral en cada una de las 32 entidades federativas, que norman las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Por otro lado, tanto a nivel federal como estatal existen dos estructuras técnico-operativas para la realización de elecciones.

El IFE se integra por un consejo general de consejeros electorales y un servicio profesional electoral a nivel ejecutivo y central; a su vez, cuenta con órganos descentralizados denominados “vocalías ejecutivas” en cada Estado que tienen una estructura similar a la del IFE a nivel nacional (con vocales de capacitación, de organización, de comunicación, etcétera).

En los Estados, los organismos electorales se componen también por un consejo ciudadano y un cuerpo técnico administrativo. A esto hay que sumar que, en año de elecciones se constituyen además consejos o comisiones municipales o distritales.

La estructura burocrática electoral es entonces un enorme aparato tanto a nivel federal como estatal, que eroga grandes cantidades de recursos para su permanencia y operación.

El problema central al que hace referencia este trabajo tiene una doble perspectiva: por un lado, es necesario hacer empatar la legislación electoral federal con cada una de las estatales para poder llevar a cabo elecciones eficientes, ya que cada entidad tiene cláusulas específicas sobre su proceso electoral, y por otro lado, las estructuras del servicio profesional electoral (equipos técnicos) tienen que coordinarse de manera muy efectiva en cada una de las etapas del proceso electoral.

Para lograr conjugar eficazmente ambas legislaciones tanto en temas de fondo como en aspectos operativos y logísticos, desde 1991 el IFE y los organismos estatales celebran convenios de apoyo y colaboración.

Los principales temas que regulan estos convenios son:

a) El padrón electoral y las listas nominales de electores. Mediante los convenios se determina la información que el IFE debe brindar a los Estados en materia de padrón electoral y listas nominales, pues el IFE concentra dicha función y los organismos electorales estatales están sujetos a los datos que éste les proporciona¹. También es el responsable de llevar a cabo el seccionamiento distrital cuando así se requiera en cada uno de los Estados.

b) La capacitación electoral. Que abarca desde los mecanismos para seleccionar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, hasta los contenidos de la capacitación electoral.

c) La organización electoral. Que contempla la logística y operatividad de la ubicación de casillas, su instalación y su funcionamiento, el hecho de que exista una mesa directiva de casilla única o separada, los insumos necesarios para las casillas, entre los más importantes.

Existen otros temas de cooperación, tales como la colaboración en materia de difusión, de servicio profesional electoral o de resultados preliminares el día de las elecciones, sin embargo, los tres mencionados constituyen la parte medular y muchas veces conflictiva –como veremos en el siguiente apartado– de los convenios.

¹ Baja California es el único Estado que ha realizado un ejercicio de padrón estatal, con la creación del Registro Estatal de Electores en 1991. Este proceso de credencialización estatal, paralelo al que realizaba el IFE, fue derogado de la ley estatal en octubre de 2006. Es decir, el padrón estatal estuvo vigente durante 14 años. Algunos de los principales motivos que tuvieron para cancelarlo es que había inconsistencias entre el padrón estatal y el federal, dado que los ciudadanos daban mayor importancia a la credencial federal, por ser además considerada en México un documento de identificación oficial.

En la práctica, a pesar de que el convenio llega a regular aspectos muy puntuales y precisos para la coordinación electoral, se presentan situaciones que afectan el óptimo desarrollo electoral y que son consecuencia de todo acuerdo entre partes, como son el incumplimiento de lo acordado, el cumplimiento parcial de lo acordado, hasta el nivel de profesionalismo y buena disposición que haya entre el organismo estatal y la vocalía ejecutiva del IFE en cada Estado.

3. Efectos que provoca el sistema híbrido de organización electoral

Las consecuencias más importantes que provoca este sistema híbrido (normativo como operativo) tienen que ver con la duplicación de funciones en materia de organización y capacitación electoral, que son los aspectos medulares de todo proceso electoral y que pueden llegar a impactar la eficiencia del proceso mismo y con ello, la confianza ciudadana en las elecciones. Sumado a lo anterior, México tiene actualmente uno de los sistemas electorales más costosos del mundo y en esto contribuye sin duda esta doble estructura organizativa.

Nos concentraremos en explicar algunos efectos importantes en materia de organización y capacitación electoral. El siguiente listado no es exhaustivo, pero representa elocuentemente algunos de los casos más significativos que vivimos en México en la organización de elecciones:

a) El primer problema a enfrentar el día de las elecciones es que existen dos mesas directivas de casilla, esto es, dos equipos de ciudadanos seleccionados mediante procesos de insaculación o sorteo (aquí comienza la cadena de duplicidades). Para darnos una idea de lo que esto representa, en el proceso electoral de 2006 en Nuevo León la Comisión Estatal Electoral seleccionó a 40.248 ciudadanos, mientras que el IFE hizo lo mismo con otro tanto. Considerando que en México es reciente la participación ciudadana mediante sorteo en la organización electoral, ambos organismos se ven en serias dificultades para garantizar este reclutamiento de ciudadanos y, sobre todo, para asegurar su presencia en la casilla el día de las elecciones, ya que su ausencia puede provocar diversos tipos de impugnaciones.

b) Otro punto de conflicto es la modalidad de la casilla electoral. Existen Estados en los que se ha llegado a acordar la llamada “mesa única”, un solo equipo de funcionarios de casilla (siempre funcionarios federales que reciben la votación estatal², mientras que en otros Estados se acuerda la “mesa separada” es decir, dos equipos de ciudadanos. En ambos casos, el espacio físico de la casilla es el mismo. Sin embargo, la práctica más común en México ha sido la mesa separada, ya que los Estados prefieren mantener el control sobre la organización de la elección local.

² Un ejemplo de ello fue el Estado de Nuevo León en 1997. En dicha ocasión, el IFE y la CEE acordaron una mesa única con funcionarios sólo federales que recibieron la votación local y federal. En ese momento, dada la reciente ciudadanización de la CEE en Nuevo León, el organismo electoral local prefirió dejar la elección local en manos del IFE, tanto en organización, capacitación, como en recepción de la votación.

c) Un aspecto más es el funcionamiento mismo de la casilla electoral, en la que tienen que convivir dos equipos de ciudadanos capacitados para aplicar reglas diferentes relativas al padrón, a la recepción de la votación, al llenado de actas electorales o al conteo de los votos. Un ejemplo muy simple pero que enfrentan numerosos Estados es que los horarios de apertura de la casilla estatal y la federal son diferentes, lo que causa no sólo confusión entre los ciudadanos, sino que también complica y retrasa la apertura de la casilla y la recepción de la votación.

d) En materia de capacitación electoral, cada grupo de funcionarios de casilla es capacitado de acuerdo a las reglas de la legislación de que se trate, por dos equipos de capacitadores de cada organismo electoral, con el efecto además de un doble costo en materiales didácticos y de capacitación que se producen y aplican de forma separada.

e) En materia de recursos humanos, se presenta obviamente un doble equipo de supervisores, capacitadores, coordinadores de zona, regionales, etc., llegando incluso a la práctica común del “pirateo” de empleados entre ambos organismos, a pesar de las cláusulas establecidas en los convenios para evitarlo.

A esto hay que sumar la gran cantidad de recursos económicos aplicados en cada proceso electoral por parte de las dos organizaciones electorales y los costos que conlleva sostener dos estructuras técnico-operativas de manera permanente.

De acuerdo con la encuesta mundial sobre el costo del empadronamiento y las elecciones, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) difundida durante la segunda mitad de mayo de 2006, el costo de las elecciones en México prácticamente duplica al que se destina en regiones con alto nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, en Estados Unidos de América y en el oeste de Europa las elecciones tienen un costo de entre uno y tres dólares por elector mientras que en México es de cerca de 5,9 dólares *per cápita*, sin considerar los costos de las elecciones en los 32 Estados. Estos costos también son superiores a los de otros países de la región, como Chile con un costo *per cápita* de 1,2 dólares; Costa Rica, 1,8; Brasil, 2,3 dólares.

En la elección local del 2006, por ejemplo, el costo por voto en Nuevo León fue de 76.65 pesos (casi 7 dólares), es decir, vemos que el costo por voto de una elección local puede llegar a ser incluso mayor al costo del voto de la elección federal.

En este apartado nos hemos concentrado en algunos efectos causados por la doble normatividad y estructuras referidos exclusivamente a la parte organizativa y logística del proceso electoral, pues consideramos que los ejemplos son muy representativos de la situación actual.

Sin embargo, no queremos dejar de apuntar que el hecho de tener dos legislaciones y estructuras provoca consecuencias en casi todos los temas que tienen que ver con la vida electoral, desde el financiamiento a los partidos políticos, su fiscalización, la duración de las campañas electorales, la regulación de precampañas, la regulación de la propaganda electoral y los medios de comunicación, la educación cívica y política de los ciudadanos, entre los más relevantes, pues la lista podría continuar.

4. Propuesta: un sistema mixto con atribuciones claras y descentralización efectiva

La organización electoral en México a partir de 1990 se ha caracterizado entonces por un sistema de corte mixto entre autoridades electorales federal (IFE) y estatales. En ese momento, dicha estructura respondió a un contexto específico en el que era necesario recuperar la confianza ciudadana en las elecciones y garantizar el profesionalismo y la eficiencia en la preparación y vigilancia de los comicios en México, después de las dudosas elecciones de 1988.

Además, largas décadas de control gubernamental en la vida electoral dieron como resultado el actual sistema electoral mexicano: caracterizado por un marco normativo complejo y con múltiples candados para asegurar la confianza de partidos políticos y ciudadanos, con organismos electorales ciudadanos que velaran por la imparcialidad y legalidad de los procesos y con equipos técnicos profesionales que garantizaran la eficiencia en la organización electoral.

Hoy, a 18 años de haberse implementado dicho sistema, la evaluación es necesaria. En este trabajo nos interesa la relación entre elecciones y descentralización.

Si entendemos por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere poder y toma de decisión a núcleos periféricos en cualquier institución u organización, entonces la pregunta de esta evaluación debería ser: ¿qué tan conveniente es hoy, contar con normativas distintas para lo electoral y con dos estructuras burocráticas para la operación de las elecciones en México?

Como bien señala Nohlen, estudioso de los sistemas electorales en el mundo y partidario del método empírico-histórico para el diseño de dichos sistemas:

“No existe un sistema electoral ideal, éstos funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo. No existe ningún *best-system*: el mejor sistema es el que mejor se adecua. No hay ninguna solución institucional general, toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país”.

Intentar un rediseño normativo y operativo del sistema electoral en México, que tendiera a una descentralización efectiva, rebasa en mucho los alcances de este trabajo; no obstante, queremos bosquejar algunas ideas generales que pueden servir como punto de partida para la discusión del tema.

En primer lugar habría que subrayar que la descentralización efectiva debe tener como objetivos la optimización de recursos económicos y humanos, la garantía de profesionalismo y eficiencia en la organización de los comicios, y la consolidación de la confianza ciudadana en lo electoral.

Habría que distinguir claramente dos planos: el de las normas y leyes y uno más, el de la operación y aplicación de dichas normas.

El plano normativo de lo electoral tendría que partir de una legislación electoral general para todo el país, una homologación de normas, procedimientos y procesos operativos. Con ello no queremos decir que haya una ley federal que se aplique en todos los Estados, sino al contrario, una legislación que pudiera ser diseñada y con-

sensuada tanto por las actuales autoridades federales como estatales, extrayendo las mejores experiencias y prácticas que se han obtenido en 18 años y que son material invaluable para propuestas y mejoras.

La propuesta específica en este sentido sería realizar una auténtica discusión y análisis de las prácticas electorales, en la que hubiera un reconocimiento y respeto de autonomías entre autoridades federales y estatales para generar un marco normativo general en el que cada autoridad tuviera ámbitos de competencia claramente diferenciados.

Este ejercicio no presupone ni la desaparición del IFE ni la desaparición de los organismos electorales estatales, tampoco la federalización de las elecciones ni su descentralización total, sino una genuina descentralización en la que cada una de las partes mantuviera y ejerciera aquellas actividades y tareas acordes a su esencia y que han mostrado en la práctica ser más eficaces en manos de una o de otra. Es decir, cada organismo electoral debe hacer lo que en la práctica ha resultado más eficiente, dejando de lado las funciones dobles que ha hecho complejísimo y costoso nuestro sistema electoral.

Como un primer ejercicio de propuestas mínimas para alcanzar esta descentralización efectiva, podemos enumerar las siguientes:

a) **Financiamiento público.** El tema del financiamiento público a los partidos políticos es un asunto que en el nuevo esquema debería ser llevado a cabo desde el ámbito federal, ya que actualmente, los partidos políticos reciben recursos por parte de la autoridad federal y también por parte de la estatal, a través de mecanismos distintos de fórmulas de distribución, ya que cada legislación lo regula de manera separada. Hoy los partidos políticos reciben dinero público de dos instancias y digamos, de 33 maneras diferentes en todo el país, lo cual no sólo es un problema para la transparencia hacia los ciudadanos, sino que complica significativamente las tareas de fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos, tema que genera efectos directos en la credibilidad de los partidos y de las instituciones políticas en general.

b) **Fiscalización a partidos políticos.** El segundo tema se deriva del anterior. Si tenemos una sola entrega de recursos, la fiscalización a los partidos políticos también se podría ejercer de manera central. Ello además por dos razones, primero, porque el IFE en los 18 años de su creación, ha logrado consolidar más amplias facultades legales que los Estados para las prácticas de fiscalización y cuenta con sólidos equipos técnicos para llevarlas a cabo. En segundo lugar porque actualmente, la fiscalización se realiza a nivel estatal y luego federal, dejando paso y hueco para múltiples inconsistencias entre ambas, ya que los Estados tienen menores y en algunos casos, escasas facultades y herramientas para fiscalizar.

c) **Padrón electoral.** Un tercer tema que sería competencia de la autoridad federal es la elaboración, actualización y control del padrón electoral. En México, el proceso de empadronamiento y credencialización ha llevado grandes esfuerzos y recursos económicos. Actualmente el IFE cuenta con una sólida estructura para realizarlo y hasta el momento, su funcionamiento y control se encuentra dentro de los paráme-

tros de eficiencia, por lo que esta competencia debe conservarla, así como todo lo relacionado a las campañas de difusión y promoción del empadronamiento.

d) Redimensionamiento del IFE. En el nuevo esquema, el IFE debe conservar en su esfera de competencia, aquellas relacionadas a la homologación de normas, así como a las mencionadas anteriormente, sin que la lista sea exhaustiva. Pero a nivel operativo, consideramos que el IFE debe redimensionar su estructura, especialmente en lo que se refiere a capacitación y organización electoral. En un esquema descentralizado, los organismos electorales estatales tendrían la capacidad para organizar y operar elecciones federales y estatales en cada una de las entidades federativas, bajo una normativa general electoral que rigiera los principales aspectos técnicos que vimos en el diagnóstico. En tal situación, el IFE mantendría su estructura central de consejo ciudadano y estructuras menores de capacitación y organización en los Estados, que funcionarían más bien como supervisoras y facilitadoras del proceso que encabezan los Estados.

e) Transferencia de competencias de organización y capacitación electoral a los Estados. Vimos cómo los principales problemas que hoy vivimos en los procesos electorales tienen que ver con estos dos temas. Los organismos electorales estatales tendrían bajo su competencia la organización electoral en elecciones concurrentes federales y estatales (la concurrencia en fechas ya quedó garantizada en la reforma electoral de 2007). De esta forma, se eliminarían todos los problemas de dobles funciones y dobles equipos de burócratas y de ciudadanos: estaríamos dejando atrás la organización de una “doble elección” con todo lo que ello implica en costos económicos y efectos en la eficiencia.

f) Cómputo electoral. El cómputo electoral lo realizaría en primera instancia un solo equipo de funcionarios de casilla estatales. Posteriormente el cómputo de la elección estatal se realizaría como hasta ahora en cada entidad y el cómputo de la elección federal se podría hacer incluso a nivel estatal, enviando solamente a la autoridad federal, las actas consolidadas de los conteos. Hoy la tecnología permite y hace posible que este proceso se pueda llevar a cabo con eficacia.

g) Facultades y recursos a los Estados para la educación cívica y la promoción de los valores democráticos. Aunque no tratamos este tema en el diagnóstico, es uno de los más importantes y que muchas veces olvidamos por no estar relacionados a la organización electoral. En materia de educación cívica y política, actualmente el IFE tiene la facultad exclusiva y constitucional (art. 41, Const. federal) para desarrollar de manera integral y directa, actividades relativas a la capacitación y la educación cívica. El IFE es el único órgano al que la Constitución confiere expresamente, atribuciones en materia de educación cívica en México. Esta es una tarea que también puede ser descentralizada y que los Estados podrían realizar con mayor eficacia, pues la educación y cultura política depende de factores culturales, sociales y políticos que tienen su arraigo en las localidades y no presentan un patrón común que pueda ser centralizado. Por otro lado, si la organización electoral se deja a los Estados, éstos deben contar con estructuras permanentes de capacitación y educación, que harían posible dicha tarea sobre todo en periodos de años no electorales. Aquí se hace necesario dar facultades constitucionales a los organismos elec-

torales estatales para ser la autoridad y motor de la educación cívica y política en cada una de las entidades federativas.

5. Conclusión

Hemos visto a lo largo de este trabajo que nuestro actual sistema mixto de organización electoral fue el resultado de un contexto histórico y político singular de México. Hoy, es necesaria una seria evaluación a dicho sistema, especialmente en el tema de la descentralización efectiva, asunto que ha sido muy poco tratado en los análisis y discusiones en nuestro país. El sistema híbrido ha provocado una duplicación de funciones y una doble estructura normativa y operativa que tienen un impacto importante en los costos del sistema electoral y de manera indirecta, en la eficiencia. Tenemos un sistema altamente costoso, complicado y un cuerpo de burócratas federales y estatales como responsables de operarlo.

Creemos necesario que las autoridades estatales y federales inicien una discusión seria, responsable y respetuosa, que nos lleve primero, a reconocer lo que significa tener un sistema de tan alta complejidad y costos para México, para que a partir de ahí, pueda generarse una nueva normativa legal y operativa, que recoja la valiosa experiencia de casi 20 años. Debemos alcanzar un sistema electoral más simple, más moderno, con instituciones federales y estatales, que tengan competencias y funciones diferenciadas, y sobre todo, que trabajen en un marco de respeto y profesionalismo y sigan cumpliendo los encargos de legalidad, transparencia y eficiencia que deben seguir caracterizando a nuestro sistema electoral.

Bibliografía

- Becerra, J. - Salazar, Pedro - Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Coavarrubias, J., *Desarrollo político y transición democrática (Nuevo León 1985-1995)*, México, Ediciones Castillo, 1996,
- Flores Treviño, Jesús (coord.), *Las leyes electorales de Nuevo León 1825-1997. Semblanza histórico política legislativa*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, 1999.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

© Editorial Astrea, 2009. Todos los derechos reservados.