

INTERACCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS CONSEJOS ESTATALES ELECTORALES

Tulio ARROYO MARROQUÍN*
Juan José MORALES BARBOSA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Organización de las elecciones locales en los estados de la República después de la reforma de 1994 al COFIPE*. III. *Integración de los consejos estatales después de la reforma de 1996 al COFIPE*. IV. *El papel del Instituto Federal Electoral en los procesos estatales*. V. *La homologación de los códigos estatales al COFIPE*. VI. *Los nuevos tiempos*. VII. *Dos alternativas: institutos paralelos o mayor protección del IFE en los estados*.

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia, más que un estudio de tipo jurídico, es una propuesta concreta sobre organismos electorales, basada en la experiencia adquirida en el desempeño de nuestras funciones. Se refiere específicamente a México, pero en caso dado puede ser adecuada a las condiciones de otros países.

Ambos somos consejeros ciudadanos miembros del Consejo Estatal Electoral del estado mexicano de Quintana Roo, y uno de nosotros, Juan José Morales Barbosa, fue también consejero electoral en el Consejo Local en Quintana Roo del Instituto Federal Electoral durante el proceso electoral federal de 1997.

En los dos procesos mencionados, así como en las reuniones y en los intercambios de información que hemos tenido con consejeros y funcionarios electorales de todo el país, pudimos conocer de cerca los éxitos y

* Coordinador estatal de Alianza Cívica de Quintana Roo.

** Coordinador de la Casa de la Cultura de Cancún, Quintana Roo.

los fracasos de los diferentes organismos electorales, las dificultades con que tropiezan, los grandes avances logrados gracias a la ciudadanización de dichos organismos y los obstáculos a que todavía se enfrenta la ciudadanización.

Se expone brevemente la problemática de la interacción de los órganos electorales en los estados libres y soberanos que conforman a los Estados Unidos Mexicanos con el Instituto Federal Electoral. Esta interacción, históricamente, ha sido fuerte y con el avance democrático en el IFE surgen nuevas tendencias. Se hacen sugerencias para que al legislar sean tomados en cuenta factores que avancen la democracia electoral en entidades en donde hay grandes dificultades para su progreso. Se analiza con algún detalle el caso del estado de Quintana Roo y se propone que el IFE no sólo siga conservando fuerte su presencia en los órganos de los estados, sino que la amplíe de la manera en que se propone en este trabajo.

II. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES LOCALES EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1994 AL COFIPE

Los consejos estatales electorales y sus equivalentes son figuras nuevas surgidas a raíz de las reformas al COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) de 1994. A diferentes tiempos, cada estado, con sus propias peculiaridades ha ido reformando sus códigos estatales. Como era de esperarse, en muchos estados las expectativas de reforma no se realizaron y prosiguieron los viejos vicios orientados al control por parte de los gobiernos de los estados.

Desde luego que las reformas borrarán para siempre los órganos estatales electorales de años anteriores, presididos en todos los casos por el secretario de gobierno de la entidad. Aquellas viejas estructuras hoy superadas, en la actualidad parecen increíbles, pero así fueron por muchos años. Realmente, para 1994, los avances en los estados eran mínimos. Había un amplio margen para que las cosas no cambiaran mucho. Siempre atendiendo de una manera formal las cuestiones legales, dentro de un marco estructural en general viciado de origen, en mayor o menor grado.

Hubo un caso histórico e ilustrativo aportado por las elecciones locales del estado de Tabasco en 1994; las elecciones de gobernador de esa entidad, en donde se documentó que un solo partido gastó 80 millones de dólares en su campaña. Cantidad que excedió todos los topes legales. Por vía de comparación, es bien sabido que el tope para las elecciones pre-

sidenciales por cada partido en Estados Unidos de América es de 50 millones de dólares. El entramado político y los candados legales no hicieron posible invalidar la elección en ese estado mexicano, minando la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales.

Fue en la reforma al COFIPE de 1994 cuando se estableció la figura del consejero ciudadano del Consejo General del IFE y, por ende, en todas la reformas subsecuentes de los códigos estatales apareció dicha figura para nivel estatal: el consejero (comisionado, en algunos estados) ciudadano estatal y de nivel de distrito local, el consejero ciudadano distrital. Se hablaba intensamente de “ciudadanizar” los órganos electorales. Esencialmente quería decir quitar al gobierno el control de los órganos electorales. Los órganos electorales así ciudadanizados, en los estados de la República, se sometieron a prueba en diversas elecciones en sus estados. Siguió una época de avances democráticos electorales disparejos, a lo largo y ancho de México.

Los consejeros ciudadanos debían ser personas de espíritu cívico que, en el marco de la imparcialidad, serían concedores de política pero partidarios, a la vez concedores de las leyes electorales y, colegiados en consejos, serían las autoridades electorales. En suma, ciudadanas y ciudadanos con un perfil relativamente difícil de conseguir, sobre todo para que llegaran a ser designados consejeros, puesto que los definitivamente mejor preparados eran activistas de movimientos ciudadanos, demasiado contestatarios para el querer de algunos partidos políticos, que les ponían todo género de barreras, sobre todo en los congresos locales.

Así, en semejanza a los consejeros ciudadanos del entonces Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos de los consejos correspondientes a los órganos estatales y distritales trataron de hacer su tarea según los nuevos códigos. El éxito fue variado. En el caso de los consejeros generales del IFE hubo algunos que destacaron más que otros y era notable la diversidad de posiciones y pensamientos, algunos de ellos grandes comunicadores que dejaron una huella imborrable en la historia electoral mexicana.

Después de las elecciones de 1994 fueron surgiendo los nuevos códigos estatales, con la nueva figura de consejero o comisionado ciudadano como parte central del proceso de ciudadanización. Las nuevas leyes electorales iban siendo utilizadas en los muchos procesos locales efectuados en diversos estados durante el resto de 1994 y hasta 1997. Sería

difícil reseñar los desempeños de los consejeros en cada una de los consejos estatales y en hacer observaciones que poseen alguna generalidad, de acuerdo a experiencias de muchos otros consejeros, vertidas en las pocas oportunidades de intercambio que tienen los consejeros pertenecientes a alguna o algunas de las cinco clases de consejos electorales que coexisten en la nación mexicana.

Cabe destacar, que entre más cercanos los tiempos a 1994, era tanto más difícil para los consejeros incidir en la estructura operativa de las elecciones. De hecho así fue en el Consejo General del IFE correspondiente a 1994, los consejeros ciudadanos del Consejo General estaban, en la práctica, totalmente ajenos a lo que ocurriera en las estructuras operativas. En los consejos locales y distritales del IFE ni tan siquiera existía la nueva figura de consejero ciudadano. Por el contrario, subsistió, para las elecciones federales de 1994, la vieja figura, también llamada consejero ciudadano, prácticamente desconocida por la ciudadanía. Habitualmente se trataba de personajes con fuertes ligas a los gobiernos estatales, designadas por los consejos locales, a propuesta del gobierno de los estados. Así eran las cosas.

III. INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS ESTATALES DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1996 AL COFIPE

Después de la reforma al COFIPE de 1996, las ramas ejecutivas de los consejos ha quedado más abierta y hay oportunidades para nuevos desarrollos dentro de los consejos. Desaparece en el IFE la figura de consejero ciudadano y se crea la de consejero electoral. Como es bien sabido, son diferentes en esencia pero con las mismas obligaciones. Esto nos transfiere al principal problema de un consejo estatal, el cual sigue siendo: la integración de su cuerpo de consejeros.

Precisamente en la integración del cuerpo de consejeros de los consejos estatales es en donde residen las mayores dificultades. Al estar dominados los congresos por un solo partido, existe un filtro terminal que dificulta llegar a consejeros a algunos candidatos que desempeñarían un mejor papel, en opinión de los autores de este trabajo, que el conjunto que finalmente es designado por los congresos estatales. Si se centra la atención allí y se legisla adecuadamente se puede lograr un gran avance. Avance que es multiplicativo por el proceso en cascada que se sigue para la integración de los consejos distritales locales.

Una propuesta para legislar

Se trata de hacer diferente el método de designación de los consejeros estatales electorales a la habitual designación por alguna forma de mayoría de los congresos locales. Si la designación de consejeros electorales estatales se lleva a cabo mediante un proceso de insaculación a partir de las propuestas de cada partido político que tenga representación en el congreso estatal habrá mayor probabilidad de lograr un consejo estatal mejor. Desde luego que el congreso estatal revisa que cada una de esas propuestas cumplan los requisitos que señalan los códigos respectivos, un indispensable primer filtro. Una vez que se tiene el conjunto de candidatos elegibles, con los cuales está de acuerdo el pleno del congreso estatal, se procede a insacular el número de consejeros que requiera la integración del consejo estatal. En un proceso más justo que mejoraría las oportunidades de tener consejos estatales con mayor credibilidad.

Cabe destacar que esta manera de elegir consejeros ciudadanos fue la ordenada por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (COIPE), como establece en su artículo 67. Fue única entre los códigos estatales. A pesar de ser un código homologado a la reforma del COFIPE de 1994, su procedimiento es definitivamente mejor que el propio COFIPE, o por lo menos el acertado para los códigos estatales. Ese Código del estado de Quintana Roo entró en vigor el 20 de septiembre de 1995, y es opinión de los autores de este trabajo que gracias a él nuestras oportunidades de ser consejeros ciudadanos estatales del Consejo Estatal Electoral de Quintana Roo se materializaron en nuestra designación como tales.

Lamentablemente dicho artículo fue derogado posteriormente, en marzo de 1997, aduciendo que el CIPE (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales) del estado de Quintana Roo debía homologarse al COFIPE de 1996, en donde se señalaba que los consejeros debían designarse por mayoría legal del Congreso de la Unión. En el caso de Quintana Roo, la homologación modificó el mencionado artículo 67 al eliminar la designación por insaculación e instaurar la designación por el voto de las dos terceras partes de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Con la peculiaridad del inciso f) de ese mismo artículo que, en caso de aplicarse, sería una amenaza a la credibilidad del proceso electoral. Señala este inciso que durante los recesos de la legislatura, la elección

del consejero presidente y de los consejeros electorales será realizada por la diputación permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El problema es que todos los miembros de la diputación permanente pertenecen a un solo partido político.

Dichas reformas de marzo fueron realizadas con sigilo y tienen la lectura obvia de facilitar la vía a un consejo que sea menos independiente. La excusa de la homologación carece de fundamento, puesto que antes de su derogación tampoco estaba “homologado” al COFIPE anterior, en el estrecho sentido que utilizó la legislatura quintanarroense para ese cambio.

IV. EL PAPEL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN LOS PROCESOS ESTATALES

Además de servir de guía para los códigos estatales, la presencia del Instituto Federal Electoral siempre ha sido abrumadora en los órganos estatales, pero no se acostumbra reconocer esa relación explícitamente. El IFE interviene directa e indirectamente en gran parte de los procesos electorales en los estados de la República. Para las elecciones locales se usa el padrón electoral, el listado nominal de electores y la credencial de elector del IFE, que mantiene un programa permanente de actualización del padrón, registro de nuevos electores, expedición y reposición de credenciales, etcétera, de manera que tanto el padrón como el listado se mantienen al día. Todos los partidos reconocen que la labor del IFE en este terreno es de una alta calidad y profesionalismo. Igualmente, la credencial de elector del IFE goza de aceptación generalizada como documento de identidad confiable y equiparable al pasaporte o la cartilla del Servicio Militar Nacional. Difícilmente podrían igualarse, y menos superarse, los logros del IFE en la materia y, si se logra, sería a muy alto costo y con un gran esfuerzo. Por lo demás, resultaría ocioso establecer en paralelo otro padrón, otro listado y otra credencial.

La formación de secciones y la localización de las casillas es también labor del IFE, de manera que los coordinadores de organización de los consejos estatales han tenido históricamente una tarea mínima, casi de reconocimiento del terreno. Otra contribución fundamental del IFE es en la elaboración de la lista de votantes que, de acuerdo al sorteo de mes, son propuestos para el proceso de capacitación y selección de los fun-

cionarios de casilla. Esto se hace con la base de datos del RFE (Registro Federal de Electores) y su sistema de cómputo.

Desde luego, además de esta interacción mediante el RFE está otra históricamente fundamental y que en la actualidad afectará fuertemente la relación entre el IFE y algunos consejos estatales. Explicamos: tradicionalmente la parte ejecutiva de los órganos electorales en los estados, sea la versión estatal o la representación local del IFE, a nivel de operación era prácticamente la misma. Cuando se revisaban las casillas, se capacitaba a los funcionarios de cada casilla, se notificaba, se transportaba material para la jornada electoral, para antes y para después. En general, la realización de la logística siempre corría a cargo de los mismos equipos humanos, era personal que gravitaba en torno de la representación local del IFE y que al aproximarse las elecciones, invariablemente era contratado en algún momento durante el proceso electoral, ya sea que la elección fuera local o federal. Incluso los directivos de la parte operativa de los consejos, muchas veces eran cuadros compartidos por el IFE local y los consejos estatales.

Desde luego, compartían crédito y descrédito, en cada elección, sobre todo más de lo último. Y salvo casos aislados estaban fuera del alcance e incluso de la percepción de los consejeros y consejos.

1. Partes ejecutivas de los consejos locales y estatales

La parte ejecutiva de un consejo, si está fuera del control tiene vastas oportunidades y enorme capacidad de comportamientos ajenos al conocimiento del consejo. Un caso famoso, documentado en un consejo estatal el 31 de enero de 1996 (el Consejo Estatal Electoral del Estado de Quintana Roo) fue una acción para dejar incompletas o sin funcionarios de casilla a buena parte de las casillas de un municipio (Benito Juárez, con cabecera en Cancún) quintanarroense y suplantarlos el día de la jornada electoral. Una acción así requiere de mucha coordinación y planeación; simular la capacitación, rellenar con funcionarios de paja, manipular a muchos funcionarios para que no vayan a su mesa el día de la jornada electoral y coordinar al personal que suplantarán a los faltantes. La acción conspiradora fue descubierta por el trabajo independiente de un grupo de consejeros y demostrada documental y contundentemente por uno de los autores de este trabajo en sesión del Consejo Estatal Electoral, a 18 días de la jornada electoral. No fue posible neutralizar todos

los efectos del perverso operativo ni hacer justicia cabal, por la correlación de fuerzas dentro del mismo consejo. El funcionario electoral responsable aparente del operativo desde luego era el coordinador de capacitación, persona perteneciente a los cuadros descritos. Incluso participó en el IFE, con la figura antigua de consejero, en las elecciones federales de 1994 en el Consejo Local del IFE.

La historia anterior tiene por objeto ilustrar la fuerte interacción histórica entre IFE y consejos estatales en sus partes ejecutivas y a qué niveles puede llegar. Pero no hay que sacar una conclusión equivocada. Para nada se trata de separarlos. Se viven otros tiempos, es otro IFE.

La forma en que el IFE organizó y condujo el proceso electoral federal de 1997 le permitió ganarse una confianza y una credibilidad insólitas en México, donde tradicionalmente ha habido una pertinaz desconfianza hacia los organismos electorales, sobre los cuales en cada elección llovían acusaciones de parcialidad, malos manejos y acciones fraudulentas. En esta ocasión, sin embargo —y por primera vez en la historia—, hubo una aceptación generalizada de los resultados electorales por parte de todos los partidos. Hubo muchísimo menos quejas y protestas que en ocasiones anteriores, y en no pocos casos se referían a errores de los funcionarios electorales más que a acciones deliberadas tendientes a adulterar los resultados de la votación. También, no pocas de ellas obedecieron al interés de algunos partidos por anular los sufragios de casillas en que la votación les había sido adversa, para así influir sobre los porcentajes generales.

Desde luego no queremos decir que las elecciones federales pasadas hayan sido lo máximo en materia de certeza, legalidad, imparcialidad y transparencia. Solamente que los avances fueron muy considerables.

Muchas fallas se pueden rastrear a la integración de los consejos locales y distritales, pero allí incurrieron en notables deficiencias los partidos políticos, tanto por malas decisiones, falta de memoria histórica y pobreza de sus propuestas. Pero el punto en que hubo un enorme cambio respecto de las elecciones federales de 1994, y la ciudadanía acogió con credibilidad las elecciones federales de 1997.

2. El IFE y los consejos estatales electorales comparados el 6 de julio de 1997

Y aquí viene el contraste. Lo dieron los consejos estatales electorales en varios estados donde se realizaron elecciones simultáneamente con las

federales de julio de 1997. Hubo numerosas protestas e incluso conflictos postelectorales debido a la actuación de los órganos electorales estatales, a los cuales se acusó de ineficiencia, desorganización, incompetencia y actos fraudulentos. Notables fueron los casos de Colima y Campeche, en donde sus órganos estatales electorales, allí denominados Instituto Estatal Electoral —o IEE, en cercano parecido a las siglas IFE— son motivo de un breve análisis, indispensable para el punto que deseamos hacer.

En ambos estados, prominentes miembros del consejo estatal fueron repetidamente señalados como incondicionales del gobierno estatal, y se registraron irregularidades severas. Era notable como, al haber poca cultura cívica, muchos ciudadanos no distinguían que las elecciones locales no eran organizadas por el IFE y desestimaron las protestas de la ciudadanía inconforme, porque su percepción era que las elecciones del IFE fueron correctas. Fue notable que no dudaron de la calidad de las elecciones del IFE, y al no saber que existía de por medio un sospechoso órgano estatal, no vieron con buenos ojos las protestas.

Varios medios electrónicos y algunos editorialistas interesados en desestimar las protestas, añadían comentarios en ese mismo sentido, de que si las elecciones habían sido transparentes por qué insistían en los alegatos de fraude de los inconformes en las entidades en donde había conflictos postelectorales. Para añadir la confusión, las elecciones del Distrito Federal sí fueron organizadas por el IFE. Entonces, el público de la ciudad de México —puesto que los órganos electorales de los estados no son un tema que sea de conocimiento común— también terminó por no entender las protestas. Fue irónico que la transparencia alcanzada por las elecciones del IFE sirviera de cortina de humo para consolidar irregularidades electorales en algunos estados, con la ayuda, claro, de fuertes dosis desinformativas por parte de los interesados.

3. *El IFE de 1998*

Queda claro que hay un avance relativo en democracia electoral y que el Instituto Federal Electoral va con rumbo de ser una sólida institución ciudadana, autónomo y permanente. Es innegable que cada vez es más independiente del gobierno y de los partidos. El Instituto Federal Electoral puede establecer estándares de calidad electoral. Así como antes el IFE generaba truculencia electoral, ahora el IFE puede generar transpa-

rencia electoral. No queremos decir que seguro lo va a hacer, pero las bases están dadas para que así sea.

Podemos concluir que el Instituto Federal Electoral cuenta con la infraestructura, el personal especializado, la experiencia, el equipo y los conocimientos necesarios para cumplir las funciones inherentes al nivel operativo, tanto en las elecciones nacionales como en las locales. Por contraste, los órganos electorales estatales generalmente tienen dificultades para llevar a cabo tales funciones, debido a escasez de recursos materiales y económicos, falta de personal experimentado, experiencia y otras razones. Desde luego que es una generalización, y que seguramente habrá órganos estatales para los que no se apliquen las dificultades anteriores.

Un ejemplo ilustrativo es el del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). En Quintana Roo, tanto en las elecciones locales de febrero de 1996 como en las federales de julio de 1997, se estableció dicho programa. En el primer caso, estuvo a cargo de una empresa de cómputo sin ninguna experiencia en ese tipo de trabajo (de hecho, ninguna empresa del estado tenía experiencia de esa naturaleza). El resultado fue un fracaso total, e incluso el Consejo Estatal Electoral acordó sancionar por incumplimiento de contrato a la empresa. En cambio, el PREP de las elecciones federales de 1997 en Quintana Roo, que estuvo a cargo del IFE, funcionó con gran profesionalismo y eficiencia, y la información fluyó oportunamente y sin tropiezos.

V. LA HOMOLOGACIÓN DE LOS CÓDIGOS ESTATALES AL COFIPE

Al haber reformas en el COFIPE, los congresos estatales homologan las leyes electorales estatales a ese Código Federal. Si se realiza la homologación en un escenario de congresos estatales dominados por un solo partido político, las oportunidades de avances se ven limitadas.

Antes de llegar al congreso respectivo, las reformas electorales son negociadas por los partidos políticos con representatividad en ese estado, excluyendo a otras fuerzas sociales del proceso de negociación. Es el caso que, en muchos estados, la organización y las capacidades de los partidos en materia electoral son muy limitadas. La regla invariable es que excluyen a otras fuerzas sociales no partidarias. Entonces, la negociación está cargada si un solo partido político tiene influencias sobre los demás o está sobrerrepresentado en el Congreso local. A pesar de todo,

los códigos estatales habían reflejado el avance democrático nacional. En el caso del estado de Quintana Roo, en 1995 se logró un código que, comparativamente, era superior al de muchos otros estados. Sin embargo, las elecciones locales de febrero de 1996, para ayuntamientos y diputados locales, estuvieron llenas de irregularidades y no tuvieron la credibilidad esperada.

VI. LOS NUEVOS TIEMPOS

La homologación tiene varias lecturas. Una es que el cuerpo de consejeros participe y ejerza autoridad sobre la vasta estructura ejecutiva de los órganos estatales. Digamos a manera del Consejo General del IFE, dotado de una variedad de comisiones con personal capaz y bien pagado. Que el cuerpo de consejeros sea integrado de manera equilibrada y no sean señalados los consejeros como incondicionales del gobierno o de algún partido político. Que haya una campaña permanente de educación cívica, en fin, que los artículos del código respectivo reflejen a sus contrapartes del COFIPE, incluso no se descarta que algún tema pueda tener un mejor tratamiento en el código estatal. Sería una lectura que quiere que los vientos democratizadores también soplen en los estados.

Pero también hay otra lectura, bastante opuesta. Consiste en prevenir la influencia que pueda tener el Instituto Federal Electoral en las elecciones estatales. Entonces, las partes afectadas por esa influencia renovadora, utilizarían la homologación para generar medidas tendientes a no perder el grado de control electoral que tengan actualmente con sus consejos estatales respectivos. Ese es un desarrollo negativo que se debe evitar. Es bien conocido que hay estados que tienen un largo historial de irregularidades electorales, y en las negociaciones de un nuevo código estatal se puede registrar un retroceso en lugar de un avance.

El punto más importante, una vez que se tiene el nuevo código, es la integración del consejo estatal. Si el consejo estatal está influido por un partido y/o el gobierno de manera desequilibrada, al seguir en cascada las designaciones de los consejos distritales y de los cargos ejecutivos dentro del consejo, adquirirá el órgano electoral respectivo un vicio de origen que hará imposible tener elecciones creíbles.

Ambas lecturas de la homologación se sintetizan en la negociación entre partidos, el resultado depende de la correlación de fuerzas entre el cambio y el conservadurismo.

En este sentido, es pertinente hacer una observación perteneciente al estado de Quintana Roo. Después de las elecciones locales de febrero de 1996, hubo una reforma a la ley electoral en marzo de 1997, para ser homologada, según se dijo, al COFIPE de 1996. Con toda prisa y sin consultar a los consejeros ciudadanos, ni estatales ni distritales, el congreso local votó por unanimidad —típico de las negociaciones en congresos estatales dominados por un solo partido político— unas cuantas modificaciones que son en sí un retroceso electoral, sobre todo en la parte que concierne a la designación de los consejeros estatales electorales. Acto seguido, como si la nueva ley lo implicara, se congeló a ese consejo estatal electoral, de hecho sumiéndolo en la ilegalidad. Porque no se le ha permitido sesionar como marca el código respectivo, el cual aunque modificado, sigue vigente y lo reconoce como un órgano permanente encargado de diversos trabajos de vigilancia y de capacitación cívica, entre otras actividades interelecciones. Cabe destacar que actualmente se llevan a cabo negociaciones para otro nuevo código, negociaciones que están siendo empañadas por este antecedente con implicaciones para la legislación electoral general de nuestra República.

VII. DOS ALTERNATIVAS: INSTITUTOS PARALELOS O MAYOR PROTECCIÓN DEL IFE EN LOS ESTADOS

Una tendencia tentadora es crear un órgano electoral estatal a manera de un IFE pequeño que responda mejor a los intereses de los gobiernos estatales, al ver éstos mermada su influencia. El llamarse instituto o consejo puede ir más allá de la nomenclatura, y trasladar del organigrama del IFE otras figuras, por ejemplo, las direcciones ejecutivas y los consejeros legislativos. Si bien podría justificarse para estados con un gran número de electores, para nada sería el caso en estados con un número relativo bajo de electores. Un instituto así sería, en muchos casos un obstáculo para el desarrollo de la democracia electoral. Habría el peligro de que se convirtiera en un elefante blanco, celoso de sus propios intereses.

Por ejemplo, el estado de Quintana Roo tendrá elecciones locales totales, esto es, gobernador, ayuntamientos y diputados locales serán elegidos en febrero de 1999. Entonces, hay gran actividad de los actores políticos y varios de ellos proponen la creación de un instituto, en lugar de un consejo. Si se trata de cambiar nombre solamente no tiene caso, y si lo que desean es crear una figura más grande que un consejo, tiene

menos caso aún. Para la creación de un instituto, el funcionamiento del consejo mismo lo demandaría; esto es, si funciona impecablemente y se justifica plenamente una estructura mayor, entonces podría analizarse y decidir. Para el caso de Quintana Roo, no hay razón alguna para plantear una estructura mayor, por las razones expuestas anteriormente, y otras. Es del todo inconveniente establecer estructuras y equipos humanos paralelos que realicen a nivel estatal, funciones idénticas a las que el IFE ya realiza en los diferentes estados, pues ello representaría un dispendio de trabajo y de recursos de todo tipo. Además de que las nuevas posiciones que se abrieran, dada la pasada historia en muchos estados, estaría ocupada por una burocracia dócil al gobierno del estado, que sólo sería una carga al erario y un verdadero obstáculo a la democratización de su entidad federativa.

Entonces, podría pensarse que fuera el Instituto Federal Electoral el órgano encargado de realizar las elecciones en los estados, lo cual evitaría la duplicidad de estructuras y crear órganos electorales grandes que puedan estar dominados por el gobierno estatal. Dado el prestigio que se ha ganado el Instituto Federal Electoral y la confianza que ahora le tiene la ciudadanía, consideramos que este Instituto puede y debe, sin menoscabo de la soberanía de los estados, cubrir los aspectos logísticos y operativos de las elecciones.

Se propone dividir en dos los trabajos pertenecientes a un proceso electoral estatal: la parte operativa y logística, y la parte de supervisión y vigilancia (y la administración que conllevan estas dos actividades).

Concretamente serían los siguientes rubros los que estarían a cargo de la representación local del Instituto Federal Electoral:

- Elaboración y actualización del padrón electoral;
- Listado nominal de electores;
- Diseño, elaboración y expedición de la credencial para votar con fotografía;
- Distritación y seccionamiento de electores;
- Ubicación de casillas;
- Insaculación de la lista de votantes de donde se seleccionarán los funcionarios de casilla, con base en el listado nominal;
- Diseño y fabricación —o supervisión de la manufactura— de mamparas, mesas, urnas y demás elementos muebles utilizados en la votación;

- Diseño e impresión —o supervisión de la impresión— de toda la papelería electoral (boletas, actas, etcétera), con todas las medidas técnicas necesarias para asegurar que sean infalsificables;
- Capacitación de funcionarios de casilla;
- Distribución del material electoral;
- Establecimiento de centros de acopio de paquetes electorales;
- Programa de información sobre la jornada electoral;
- Programa de resultados electorales preliminares.

Todo lo anterior, desde luego bajo control y supervisión de los consejos estatales electorales y de los consejos distritales locales. Al estar dedicados a las labores de vigilancia y supervisión, los consejos podrían llevar a cabo mejor su intenso trabajo, seguros de que la parte operativa del proceso electoral se estaría realizando en óptimas condiciones.

La ciudadanía tendría mayor confianza en el proceso electoral y al aprovecharse la normatividad del Instituto Federal Electoral y al eliminar las duplicidades el ahorro de recursos económicos sería considerable.