

# ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DEL IFE PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 2005

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ\*

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Etapas del desarrollo del sistema electoral mexicano.* III. *Factores intrínsecos al sistema político mexicano contemporáneo que justifican la reducción del presupuesto excesivamente alto para el ejercicio fiscal del 2005 del IFE.* IV *Consideraciones finales.*

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

El siguiente comentario legislativo versará sobre el Anteproyecto de Presupuesto del IFE para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 2004, y que asciende a \$6,198 millones de pesos.

Ahora bien, la razón por la que escogemos este documento legislativo como objeto de nuestro comentario, es más profunda de lo que se podría pensar en una primera lectura. Nuestra postura medular es que el presupuesto contemplado en el *Diario Oficial de la Federación* es excesivamente alto debido no sólo a consideraciones de austeridad exigidas por las condiciones económicas de México, sino también a cuatro factores intrínsecos al sistema político mexicano contemporáneo, que demuestran —de forma evidente en algunos casos y en otros de manera más compleja— que hay una conexión retroalimentadora entre el monto —adecuado o excesivo— del presupuesto del IFE, y la potencial tentación de la institución y sus mandos para realizar actividades y desempeñar papeles ajenos a su competencia original. Los cuatro factores son, a saber:

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- a) La naturaleza del papel del IFE en el sistema político electoral mexicano actual.
- b) El ámbito competencial del IFE en ciertas *áreas grises* del quehacer político electoral.
- c) La creciente politización del IFE.
- d) El papel que los integrantes del propio Consejo General del IFE pueden llegar a tener en el futuro, fuera de las paredes del IFE, como posibles candidatos a puestos de elección popular para desempeñar cargos dentro de la administración pública, si se considera el manejo y conocimiento que de la información político electoral privilegiada puedan tener, así como el uso que de ésta pueden hacer posteriormente, siendo ya miembros de la dirección de un partido o integrantes de uno de los tres poderes constituidos.

Por lo anteriormente afirmado, debe comenzar a repensarse el esquema de financiamiento tanto del propio IFE, como de las actividades políticas en México, ya que se tiene una de las infraestructuras organizacionales electorales más caras del mundo, en un país de condiciones económico-financieras críticas.

Así pues, antes de entrar en la materia del desglose de los cuatro factores arriba citados, a continuación presentaremos un breve bosquejo de la evolución del sistema electoral mexicano en los últimos 40 años, indispensable para apuntalar nuestra inquietud fundamental sobre la necesidad de replantear el “costo” de la democracia electoral mexicana actual, y que además aclara cómo las condiciones estructurales del pasado —que en su momento justificaron el esquema del alto costo del blindaje del sistema electoral citado— no están ya vigentes.

## II. ETAPAS DEL DESARROLLO DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

1. En el lapso de 1986 a 1996, se observa en México una etapa complicada de maduración gradual de las instituciones y de los procesos electorales mexicanos, en que se requiere de un gran apoyo y

generosidad presupuestales para erradicar prácticas patológicas y nocivas para el propio sistema político.

2. En la etapa de 1996 a 2003, tenemos la consolidación y maduración e independencia del Consejo General del IFE, en que un presupuesto elevado fue necesario para llevar a cabo adecuadamente labores de credencialización, financiamiento, apoyo de la burocracia electoral, y para contemplar los altísimos salarios de los consejeros que aseguraran su independencia y blindaje personal ante el riesgo de enfrentamiento de grandes peligros y grupos de poder.

3. Finalmente, a partir de 2004 —y ya bajo el nuevo Consejo General integrado en noviembre de 2003— se aprecia claramente una etapa de maduración del sistema electoral, cuya pieza fundamental es el propio Consejo General del IFE, en un contexto nacional de partidos sólidos y competitivos en que los resultados electorales del bienio 2003-2004 permiten apreciar un alto nivel de competitividad con diferencias porcentuales entre partidos y candidatos que oscilan entre el 1 y el 4%. Esta maduración del sistema electoral, y el reclamo social generalizado por limitar los gastos de la democracia mexicana, lleva de manera lógica a la consideración de que es necesario abatir costos con una mentalidad de austeridad y de racionalidad renovadas.

### III. FACTORES INTRÍNSECOS AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO CONTEMPORÁNEO QUE JUSTIFICAN LA REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO EXCESIVAMENTE ALTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 2005 DEL IFE

Casi desde sus primeros días de existencia, el Consejo General del IFE —en tanto institución cupular del andamiaje organizativo electoral federal mexicano— dio pie a una compleja y muy importante polémica sobre el papel que esta institución debe jugar en el cambiante México contemporáneo.

Ahora bien, de lo que nadie tuvo duda, por ejemplo, es de que a partir de su integración, en el ciclo de renovación que tuvo lugar en octubre de 1996, la autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula que es el Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron —a veces a

cuentagotas, a veces aceleradamente— a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno mexicano en turno, lo que, como veremos, se logró finalmente con el alumbramiento del actual IFE; pero lo que tampoco se puede negar, es que la institución y el andamiaje del propio IFE no podían permanecer congelados en el tiempo sin adaptarse a condiciones y exigencias cambiantes, so pena de que el prestigio y el funcionamiento eficaz que definieron a este órgano constitucional autónomo en los últimos lustros, se trocara en la consideración de haberse transformado repentinamente en un elefante blanco burocrático y presupuestalmente obeso, bajo un contexto político electoral en el que un blindaje financiero excesivo lo convertiría—injusta e inconvenientemente— en una institución objeto de críticas sociales y multipartidistas.

1. *La naturaleza del papel del IFE del sistema político electoral mexicano*

Existe la percepción en algunos círculos académicos y periodísticos de que en la actualidad se puede *estar gestando ya un fenómeno de mutación del Consejo General* que se inserta en una dinámica —que se debe evitar y sobre la que ya alertamos arriba— de utilización, sea voluntaria o inconsciente, de algunos aspectos de la vida y andamiaje del Consejo General del IFE, que lo están convirtiendo en una especie de entidad política con algunas de las funciones formales de un partido político. Es decir, el fenómeno al que me refiero se da porque es factible que algunos consejeros electorales —en especial los pertenecientes al consejo de 1996-2003—, vía declaraciones y tomas de postura sobre aspectos de la vida política nacional —fuera de su competencia formal—, canalicen a la opinión pública nacional e internacional y de manera privilegiada —dada la resonancia especial del IFE como institución— hacia programas y plataformas político-electorales incipientes, en germinación, que serían ampliadas y profundizadas años adelante, quizá ya como consejeros académicos o incluso como diputados o senadores.

Vistas las cosas así, si la función del Consejo General del IFE es finalmente organizar y coordinar esfuerzos en el área de su competencia, que eventualmente contribuyan al bienestar nacional —entendido éste como un estado de equilibrio que favorezca la armonía política y

social indispensables para el progreso y crecimiento económicos—, entonces, *cualquier conducta colectiva o personal que active previamente inexistentes fuentes de conflicto no se puede justificar y debe ser remediada en parte a través del adelgazamiento presupuestal del propio instituto, que haga inviable su utilización como plataforma operativa de consejeros con aspiraciones políticas posteriores.*

*Así pues, una disminución en los salarios de los propios consejeros, y por tanto en el financiamiento de la infraestructura de apoyo y asesoría de que disponen, obligaría a los integrantes del Consejo General a desempeñar de manera espartana y estricta sus tareas sustantivas de organización electoral.*

## *2. El ámbito competencial del IFE en ciertas áreas grises del quehacer político electoral de México*

La función de divulgar idearios políticos, proyectos de país o de Constitución, ha sido desarrollada por una entidad privilegiada —el Consejo General del IFE— pero que bajo la ley fundamental y el Cofipe vigentes, fue creada y es financiada para —según establece a la letra el artículo 73 del Cofipe— ser responsable de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y *objetividad* guíen *todas* las actividades del instituto”, pero ciertamente *no para realizar las antes citadas funciones partidarias.*

## *3. La creciente politización del IFE*

Por lo anteriormente expresado, una opción factible y que puede realizarse en el futuro inmediato, es estudiar el esquema que en otras áreas y países se usa para cortar de tajo la tentación de politizar algunas funciones de funcionarios equivalentes a los consejeros, que se logra *prohibiendo tajantemente y por un periodo considerablemente largo de tiempo, que los consejeros electorales puedan, después de dejar de serlo, aspirar a puestos de elección popular o de funcionario de cierta jerarquía, y no por uno, dos, tres, o cinco años, sino durante lapsos mayores: así quien sea considerado como Consejero Electoral —incluyendo a los actuales consejeros—, sabrá antes de aceptar el puesto, que está admitiendo un nombramiento que tiene una naturaleza sui generis, no-política, sino fundamentalmente técnico-jurídica, circunstancia que le cierra la carrera política a corto y a mediano plazo, que de permanecer abierta, aunque sea sólo como*

*posibilidad, le dificultaría enormemente su desempeño objetivo como Consejero Electoral de “carrera”.*

#### 4. *El papel de los integrantes del Consejo General del IFE al terminar su encargo*

La actual estructura normativa que posibilita un eventual salto del Consejo General del IFE a la vida política nacional, facilita la distracción de algunos consejeros electorales con la especulación de una carrera política futura, y por otro lado, *abre la puerta para que un ex-consejero, de la filiación política o ideología que sea, pueda debatiblemente aprovechar o usar información electoral o jurídica privilegiada, de manera partidaria en futuros puestos de elección popular o de la administración pública.*

*En la actualidad, el segundo párrafo del artículo 77 del Cofipe establece una prohibición a este respecto, al establecer que “no podrán utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin la autorización del Consejo General”, pero de la letra de la disposición se aprecia una falta de precisión y de detalle que genera posibilidades de inobservancia o de ineficacia normativa.*

*Por lo anterior, urge reformar este artículo para establecer que la “veda” en el uso de la información privilegiada dura no sólo el lapso del cargo, sino que obliga —quizá por lustros— al Consejero Electoral a considerarla en un nivel de acceso restringido clasificado y de confidencialidad extremos.*

*Ahora bien, la disminución de la generosidad presupuestal disponible para el IFE en la actualidad, reduciría las posibilidades de planeación y ejecución por parte de los consejeros —que deben limitarse a actividades de organización electoral que le corresponden al órgano— de actividades meta organizacionales en pista paralela, como son la promoción y el posicionamiento personales en el ámbito político.*

### IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. Salvo el caso de la aprobación eventual de una reforma que haga factible el voto del mexicano en el extranjero, el presupuesto del IFE debe ser reducido a un monto estrictamente indispensable para desarrollar —eficazmente y sin menoscabo de calidad— sus tareas y actividades exclusivamente organizativas de los procesos electorales federales.

2. A manera de ejemplo nacional, los consejeros electorales deben proponer una reducción de sus propios salarios para pasar de salarios

que rondan los \$200,000 mensuales —lo que ganan profesores universitarios en todo un año— a niveles que serán homologados con sus pares en órganos similares en el extranjero. De esta forma, se evitaría la crítica a nivel nacional de que los consejeros constituyen una casta de privilegiados económicamente, para pasar a ser un cuerpo colegiado de especialistas interesados fundamentalmente en el desarrollo político electoral de nuestro país, y no en la construcción de un patrimonio personal que con posterioridad pueda ser aplicado al financiamiento de carreras políticas partidistas o legislativas.

3. El desarrollo de magnos eventos y foros académicos en materia de política comparada y procesos electorales, debe ser una función fundamentalmente desarrollada por universidades públicas y privadas e instituciones académicas, por lo que se recomienda que el IFE reduzca sus actividades en este rubro.

4. Asimismo, se sugiere una revisión de los apoyos en materia de consultoría y asesoría a disposición de los consejeros electorales. En etapas previas del desarrollo del sistema electoral mexicano y del propio IFE, se justificaba un número alto de asesores y consultores en base a la labor de construcción de instituciones, procesos y lineamientos de las actividades del propio instituto. En la actualidad, estos rubros se han consolidado plenamente, y ya existe una maquinaria electoral en pie que hace factible prescindir de plazas excesivas de asesores.

5. Por último, cabe referir el considerando número 15 del anteproyecto de referencia, que en su punto 2 establece como uno de los objetivos estratégicos fundamentales del IFE “fortalecer el régimen de partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales”. Desde nuestro punto de vista, este objetivo en la etapa y fase actual de desarrollo del sistema electoral mexicano, en realidad invade la esfera externa a la competencia laboral del propio instituto, de la vida partidista que pertenece a la esfera del sistema político mexicano. Esto es, el IFE no debe posicionarse en el “negocio” o actividad de la ingeniería constitucional en la construcción del sistema político mexicano —éste se desarrolla de manera espontánea y natural en la propia sociedad mexicana— y debe limitarse a sus actividades fundamentales de organización de los procesos electorales como árbitro de los mismos, pero nunca como protagonista.