

Federalismo electoral y la reforma político-electoral de 2014

El sistema electoral mexicano ha evolucionado desde los sistemas de autocalificación de las elecciones por los órganos políticos, como la Cámara de Diputados o la Secretaría de Gobernación, pasando por la creación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales locales en la década de 1990, hasta el surgimiento del entonces Tribunal Federal Electoral como árbitro jurisdiccional de los comicios.

Desde su concepción como sistema federal, México había carecido de un ordenamiento electoral que rigiera los comicios federales. Una vez que el sistema político posrevolucionario adquirió sus características distintivas de autoritario, presidencialista, partido dominante y base corporativa, se aprobó la primera ley electoral de carácter federal en 1946, que diferenciaría los criterios de organización de los comicios federales y locales, al dejar el control y la operación de las elecciones presidenciales en manos del gobierno federal.

Si con algo se identificó al régimen posrevolucionario, señala Jaqueline Peschard (1994), fue con un sistema de control fuertemente centralizado en el poder presidencial, que hacía que el ordenamiento federal, establecido de manera constitucional, fuera precario y ficticio. Así, aunque las elecciones locales sucedieron en los calendarios que determinaban los respectivos congresos locales, la dinámica de la lucha electoral respondió a las necesidades y los cálculos del poder central. Formalmente se respetaba el arreglo federal, pero en la práctica el centralismo era evidente e indiscutible.

La última transformación de fondo que ha sufrido el sistema electoral nacional ocurrió mediante una reforma de gran calado, que tuvo su origen en el Pacto por México. La intención fue iniciar una nueva etapa de la vida democrática del país, con nuevas reglas en las que el diseño permitiera una competencia más justa y equitativa para los actores políticos y fomentara una participación ciudadana cada vez más activa.

La reforma político-electoral de 2014 surgió en el marco de un pacto firmado entre el presidente de la república y los dirigentes nacionales de las tres principales fuerzas políticas del país: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). En dicho Pacto se hizo el compromiso de aprobar una serie de reformas en diversas materias, como la político-electoral. Así, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política en materia política-electoral”.

Las leyes reglamentarias electorales producto de esta reforma constitucional fueron La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) —en la que se establecen las disposiciones para las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales, los procedimientos electorales, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales (OPLE)—, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

En el razonamiento para modificar el modelo electoral se argumentó, principalmente, la necesidad de sustraer a los consejeros electorales locales de la influencia de los poderes de los estados, en particular a los gobernadores. El planteamiento inicial era desaparecer a los institutos electorales de los estados y dejar al INE como la única instancia organizadora de comicios en el país. Es decir, sustraer la materia electoral del Pacto federal y manejarla en su totalidad desde el centro.

Finalmente, no se llegó a esos extremos, pero se creó un sistema híbrido en el que existe una autoridad nacional con grandes facultades y atribuciones, y en el que permanecen las autoridades electorales de los estados, aunque acotados en su independencia y autonomía. En la exposición de motivos de la reforma, se da cuenta de las dos principales motivaciones que la impulsaron:

² Para mayor información, véase el foro “El balance de las reformas estructurales” que realizó el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (2018).

- 1) Que los poderes de los estados no tengan una influencia directa en los órganos electorales locales.
- 2) La homologación en la calidad de los procedimientos electorales y la profesionalización de los funcionarios electorales.

Para el primer caso, se ordenó la renovación de los consejos de los institutos electorales locales, cuyos integrantes dejaron de ser nombrados por autoridades estatales para ser designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Para el segundo, se atribuyó a la autoridad electoral nacional la ejecución de algunos de los procedimientos más importantes a nivel federal y local, como la fiscalización de recursos de los partidos políticos y la integración e instalación de las casillas en las que se reciben y cuentan los votos.

Así, desde la implementación de la reforma en 2014, existe un órgano nacional electoral, el INE, en el que se centralizan una serie de atribuciones, y 32 organismos públicos locales electorales que deben atender una serie de disposiciones emanadas del Instituto, pero que dependen económicamente de sus respectivos estados.

Desde diversos espacios, principalmente el académico, se ha señalado que esta reforma atenta contra el federalismo. El ajuste del marco legal de las entidades federativas a las disposiciones generales ha dejado muy escaso margen de decisión a las autoridades locales. En este punto se encuentra el verdadero agravio al federalismo: se despoja a los legisladores locales de la facultad de tomar decisiones en materia electoral.

La reforma expande, de manera importante, el rango de atribuciones de la autoridad nacional respecto de las que tenía la autoridad federal; entre las más importantes están: el nombramiento de los consejeros electorales de las entidades federativas y Ciudad de México; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; la capacitación electoral; la geografía electoral —división del territorio nacional en circunscripciones, distritos y secciones—; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas; la integración de las mesas directivas de casilla, y las reglas, los lineamientos, los criterios y los formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Además, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de al menos ocho votos del Consejo General, el INE puede:

- 1) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- 2) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones mencionadas.
- 3) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

También corresponde al INE la creación de un servicio profesional electoral nacional, al que deberán integrarse los funcionarios federales y estatales con responsabilidades operativas electorales.

Entre los aspectos que siguen a cargo de cada autoridad están: garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparar la jornada electoral; efectuar escrutinios y cómputos de las elecciones de ayuntamientos y diputados locales; realizar el cómputo de la elección de gobernador; efectuar la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría, e integrar expedientes y resolver las denuncias relativas a propaganda electoral, actos anticipados de precampañas y campañas, etcétera.

Los consejeros del Instituto han interpretado que esta distribución de facultades, que apunta a la centralización, obedece a la intención del legislador de homologar la calidad de los procedimientos electorales mediante los cuales se desahogan actividades comiciales, y que de manera paulatina podrán irse delegando atribuciones a medida que los órganos locales acrediten tener la estructura requerida y el personal certificado para asumirlas y ejecutarlas con un mismo nivel de calidad y profesionalismo. Descartaron una relación de subordinación de los OPLE respecto al INE y, en cambio, visualizaron a esta última institución más en un papel de rectoría y vigilancia.

Acerca de este asunto, es necesario puntualizar que si bien el INE hereda del IFE una estructura sólida y un funcionario capacitado y eficiente, los institutos estatales han sido pioneros en muchos de los avances políticos y técnicos, y han constituido un verdadero laboratorio de innovación. Por ello, es lógico que los estados tengan más flexibilidad para probar e incorporar los avances tecnológicos a la materia electoral, pues el Instituto se

ha convertido en una estructura gigantesca en la que los pasos sólidos solo pueden darse de manera lenta, y su estructura desconcentrada no tiene la libertad de decisión que sí tienen los organismos locales.

Esta diversificación del origen de los adelantos y las prácticas institucionales, así como el funcionamiento estable del modelo electoral, propició avances inéditos en la democracia hasta hace apenas algunas décadas. Sin embargo, también produjo algunas redundancias propias de la coexistencia de sistemas encargados de responsabilidades similares en distintos ámbitos de competencia, pero en el mismo territorio, y muchas veces también en la misma fecha. Al respecto, dos ejemplos son ilustrativos:

- 1) En los casos en que las elecciones federal y locales se llevan a cabo en el mismo año, pero en fechas separadas, la población está sometida durante varios meses a campañas y propaganda electoral.
- 2) En los casos de elecciones concurrentes, los comicios federal y locales se llevan a cabo en fechas idénticas, pero con la instalación de dos casillas separadas en cada lugar. Es decir, innecesariamente se requirieron más funcionarios de casilla de los que hubieran sido necesarios, y los espacios para acomodar esta doble estructura no siempre son fáciles de encontrar.

La modificación constitucional y legal de 2014 resuelve muchas de estas redundancias, sin sacrificar la riqueza que aporta la pluralidad de instituciones locales. Demanda que los institutos electorales del país actúen de forma coordinada, pero no pone en riesgo su autonomía o independencia. Nunca antes el país había requerido de sus instituciones electorales esos niveles de articulación y coordinación.

La reforma también establece la creación de un tribunal electoral en cada estado, cuyos integrantes serán electos por el Senado de la República. Se previó que este fuera independiente del Poder Judicial local.

Todo esto conlleva a la reflexión de que si bien los legisladores decidieron quitar casi todas las atribuciones a los estados en materia electoral, son precisamente estos los que absorberán los costos de la reforma. Se centralizan las atribuciones y facultades, y se federalizan los costos.

La pregunta que subyace es: ¿qué elementos debe tener un sistema electoral para considerarse federal? Y la respuesta debe ser contrastada con el

modelo recientemente reformado a fin de analizar si cumple o no los mínimos para asumir la lógica federalista.

Para ello, hay que considerar lo que dice George Jellinek:

El estado federal es un estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los estados mismos, que en su conjunto son soberanos o co-soberanos (Jellinek 2000, 87).

Por su parte, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala:

En la Federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, desde este punto de vista, aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema (Tena 2008, 262).

En tal tesitura, si el modelo electoral mexicano —siguiendo lo dispuesto por los artículos 40 y 116 constitucionales, en los que se destaca que México es una República federal— implica que las entidades ceden a favor de la Federación algunas facultades —artículo 124 constitucional—, esto es, la organización de los comicios de diputados federales y senadores, con esta reforma incluso el INE puede organizar elecciones locales.

El actual sistema está diseñado para que, en cualquier circunstancia, la autoridad nacional pueda ejercer su facultad de atracción o asunción sobre la elección o algún tema en particular. Esta circunstancia debilita a las autoridades locales y coloca el centro de decisión en otro espacio.

Una mención aparte merece el tema de la justicia electoral. Además de ordenar la creación de 32 tribunales electorales autónomos para las entidades federativas, también se creó en la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) una sala especializada, que tiene la encomienda de resolver los procedimientos especiales sancionadores.

El asunto tiene mucho fondo, pues así como el juicio de amparo es transversal a la justicia local, los juicios electorales federales también lo son y se fortalecen a partir de la interpretación sostenida por el máximo órgano de justicia electoral del país. En ese sentido, vale la pena recordar que el TEPJF

tiene en todo momento la facultad para declarar la nulidad de una elección si esta es contraria a los principios constitucionales, lo cual supone una garantía de órgano contramayoritario.

Si bien el federalismo nunca ha sido absoluto en México, pues desde su nacimiento está acotado y no significa la existencia de islas que se autogobiernan de manera libre, la materia electoral es sensible de modo especial.

Independientemente de las implicaciones que tiene la reforma político-electoral de 2014 para el federalismo, el objeto central del presente estudio consiste en determinar si estas modificaciones han tenido incidencia directa en la participación ciudadana por lo que hace a la celebración de procesos electorales concurrentes.

