

¿PERMANECER O DESAPARECER? LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ELECTORALES EN EL NUEVO FEDERALISMO ELECTORAL MEXICANO

Contexto del sistema electoral mexicano. Análisis sistémico de la transición política mexicana y las repercusiones de las reformas electorales en el sistema político.

Para analizar la reforma política electoral 2014-2015 y si es necesario una nueva reforma electoral es indispensable analizar el contexto en el que se aprobó esta reforma electoral y los efectos que esta nueva Institucionalidad Electoral ha propiciado sobre la dinámica y configuración de los diferentes órdenes de gobierno y la estabilidad política. Parto de la premisa que los sistemas electorales son producto de una relación multifactorial del contexto histórico, político y social de cada nación, por lo que su estudio permite darle la importancia debida a diversos factores sistémicos que explican el tipo de sistema electoral y su impacto sobre la gobernabilidad y estabilidad política de un país.

Nuestro sistema electoral se ha caracterizado por enfrentar diversas crisis políticas y experimentar un número importante de reformas electorales que han configurado la institucionalidad electoral. Recordemos que el concepto de sistema electoral, en su sentido amplio, refiere al proceso electoral, es decir a su organización y operatividad, a las implicaciones del derecho electoral, a la administración electoral y al impacto de lo contencioso electoral, el cual permite hablar de la institucionalidad electoral, del diseño, estructura, normatividad que propician la operatividad de un sistema electoral y no sólo de las reglas mediante las que los electores manifiestan sus preferencias políticas y estos se convierten en escaños dentro del poder Legislativo o en cargos en el gobierno.

A finales de la década de los setenta, las demandas por la apertura democrática, la pluralidad política, la reivindicación del respeto al voto ciudadano y procesos electorales creíbles, el uso correcto y transparente de los recursos públicos, la definición pública de las políticas gubernamentales y la no imposición de candidatos, obligaron al régimen político el inicio de un ciclo de reformas liberalizadores del régimen y el poder político que buscaron mantener y legitimar nuevas formas de interrelación y representación entre la sociedad y el Estado.

Si analizamos las etapas por las que ha transitado el sistema electoral mexicano podemos plantear dos indicios. Por un lado, con la reforma electoral de 1996 podemos decir que culminó un ciclo de reformas liberalizadores que lograron integrar a diversos actores políticos a la lógica de la competencia electoral y sus reglas, mediante el acceso a cargos públicos y el respeto de la pluralidad política del país. Por otro, observamos que las diversas reformas electorales han sido el reflejo de las necesidades políticas, sociales, históricas y económicas del país, que ha permitido la adecuación de las reglas, el diseño y funcionamiento del sistema electoral al contexto político-social del momento, sin que exista un consenso social sobre las normas que deben regir la institucionalidad electoral ni una regularidad legal sobre los procesos que tutelan al sistema electoral más allá de las coyunturas políticas; en este sentido podemos afirmar que la transición política no ha concluido y se encuentra sujeta al equilibrio de las fuerzas políticas y el contexto político-social del momento.

Reformas electorales y cambio político (1977-2014)

Si bien, en términos generales, podemos afirmar que han existido tres modelos electorales (1824-1946¹; 1946-1990²; 1990-2013), no es hasta con el modelo electoral 1990-2013 que se establecen los rasgos esenciales del sistema electoral autónomo, donde el denominador común es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia en torno a las decisiones de los organismos electorales.

Este modelo de federalismo electoral autónomo, que comprende el periodo de 1990-2013, tránsito por dos momentos: I) de 1990 a 1996, periodo en el que nace el IFE, institución formalmente autónoma, pero con controles gubernamentales que acotaban su independencia

¹ Modelo de leyes limitadas a la organización electoral, que comprende el periodo de 1824-1946 y se caracterizó por una regulación de los requisitos para ser postulado a un puesto de elección popular y la integración de los poderes del Estado, siendo las autoridades municipales las encargadas de organizar las elecciones federales.

² Modelo de federalismo electoral concentrado, que comprende el periodo de 1946-1990 y se caracterizó por la creación de un organismo federal, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, ente encargado de organizar las elecciones. Dicho órgano era dominado por el Ejecutivo Federal y era cúspide de la pirámide de la estructura electoral que se desdoblaba en 32 comisiones locales electorales y en los Comités Electorales Distritales. Asimismo, esta ley reconoce la existencia de una forma de gobierno federal, por lo que delega a los poderes locales la atribución de legislar en la materia electoral; atribución que no constituía una garantía de autonomía. Este modelo, con diferencias, estuvo vigente hasta 1990 cuando nació el Instituto Federal Electoral, derivado de la reforma al artículo 41 constitucional.

tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo; y II) de 1996 a 2013, periodo donde se establecen los rasgos esenciales del sistema electoral autónomo y el denominador común es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia en torno a las decisiones de los organismos electorales.

En este último momento se establecen las características de un modelo autonomista de administración de lo electoral: a) la constitución de una autoridad electoral de carácter permanente, dotada de autonomía respecto de los poderes públicos, cuyo órgano superior de dirección se encontraba integrado por ciudadanos apartidistas; b) la desaparición del procedimiento de “auto calificación de la elección”, para depositarlo en un órgano jurisdiccional plenamente autónomo e independiente; c) la creación de un cuerpo profesional de funcionarios encargados de la organización de los procesos de elección de gobernantes y representantes populares y de las cuestiones jurisdiccionales atinentes a la materia electoral; y d) el perfeccionamiento del federalismo electoral mediante el mandato constitucional de constituir en cada entidad federativa, órganos análogos al Instituto Federal Electoral; y permite observar cómo se cierra la etapa de un modelo electoral autónomo ampliamente federalista, que contaba con la existencia de un organismo electoral federal y otros treinta dos en las entidades federativas, y se abre una nueva etapa en la vida electoral de México, que acota la soberanía estatal y el carácter autónomo de los institutos electorales locales.

En 2014 observamos que el modelo electoral 1990-2013 que establece los rasgos esenciales del sistema electoral autónomo, donde el denominador común es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia en torno a las decisiones de los organismos electorales, perdió fuerza para la gobernabilidad y estabilidad política a raíz de una serie de factores que permitieron el tránsito de un modelo electoral autónomo ampliamente federalista hacia un modelo autónomo nacionalista con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales. La disputa entre el modelo federalista descentralizado y la creación un nuevo paradigma centralizado para la administración de las elecciones, tanto en sus aspectos organizacionales como en las relaciones entre instituciones y órdenes de gobierno, culminó en un modelo híbrido con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.

Si bien la esencia de la reforma política electoral 2013-2014 estaba inspirada en la recentralización de las funciones electorales en una institución de carácter nacional; el resultado de ésta concluyó en un modelo semicentralizado que, por un lado, sobrecarga a la nueva institución de facultades; y, por el otro, mantiene a los institutos locales con un cierto grado de autonomía e independencia.

Dicho resultado devino de un alto grado de desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas de este país y la sospecha hacia argumentos y presiones políticas sobre la injerencia e intervención de los gobernadores en los institutos electorales locales que no se resolvió con la creación de un Instituto Nacional Electoral, con facultades amplias; pues el control de los poderes locales se ejerce por otros mecanismos de intervención política que dejó sin resolver la reforma electoral, como la determinación sobre el presupuesto de los Institutos Electorales Locales, las contradicciones entre las leyes generales y las leyes locales, que no limitó la doble interpretación y regulación de diversos procesos de la organización y por ende dio paso a la injerencia de los poderes locales sobre el funcionamiento interno de estos Institutos.

Problematización de la reforma electoral 2013-2014

Este modelo mediante el cual se confeccionó una nueva relación entre el ámbito electoral federal y el local, tuvo consecuencias en los diferentes componentes de nuestro sistema electoral.

En primera instancia, a sabiendas de que toda norma jurídica es perfectible, en la Ley General electoral podemos encontrar antinomias y falta de claridad en cuanto a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral respecto a los institutos electorales locales, lo cual complica la aplicación de los dispositivos jurídicos y propició que el Consejo General de INE aprobara acuerdos sí para dar operatividad a ley, pero también para dejar claras las facultades del órgano nacional con relación a los órganos locales. Veremos algunos ejemplos más adelante.

Uno de los cambios más significativos en el modelo electoral fue el de facultar al Consejo General del INE para designar a los consejeros de los institutos locales. Como podemos leer en la exposición de motivos de la reforma constitucional, esta decisión fue aprobada por el

Constituyente Permanente con el propósito de terminar con las inercias de intromisión indebida de diversos actores políticos en la elección que antes hacían los Congresos estatales.

Esta situación trajo como consecuencia que el conflicto político se trasladara de la arena legislativa a la electoral, sin que se haya evitado la presión política en las instancias institucionales; sin embargo, se han tomado decisiones encaminadas a privilegiar los conocimientos, la experiencia y las aptitudes personales de los aspirantes. No obstante, la reforma se centró en lo político pero dejó fuera la parte económica, es decir, los institutos locales tienen que franquear barreras legales que limitan su autonomía financiera y presupuestal, lo que a su vez propicia problemas en el desarrollo de los procesos electorales locales.

En esta nueva asignación de atribuciones, el organismo nacional electoral se encarga ahora de la emisión de lineamientos para diversos temas relacionados con la organización y la capacitación electoral en los procesos locales. Tal es el caso de la realización de encuestas y sondeos de opinión, el programa de resultados electorales preliminares, la observación electoral y la impresión y producción de materiales y documentos electorales. De la misma manera, el INE está encargado ahora de la ubicación e instalación de casillas, considerando que en los procesos electorales concurrentes se instalarán casillas únicas.

Una primera dificultad, respecto a estas atribuciones, es que existe una regulación disímil entre la Ley General y las leyes electorales locales, que propicia un dilema sobre cuál es la disposición que debe prevalecer, puesto que, por un lado, la Ley General tiene como objetivo delimitar y distribuir atribuciones entre la federación y las entidades federativas y, por otro lado, la propia Constitución tanto en el artículo 41 como en el 116, otorgan autonomía a los órganos locales.

Un ejemplo al respecto es que la LEGIPE permite la instalación de hasta 10 casillas especiales, pero hay legislaciones locales que no contemplan esta figura y, en una elección concurrente, si se instalan este tipo de casillas se da prioridad a la Ley General por sobre la local.

Mención especial merece la casilla única. El pasado proceso electoral fue el primero concurrente en el que se contó con este modelo de casilla. En esta ocasión la ciudadanía que acudió a votar lo hizo en una sola mesa de recepción tanto para la elección federal como para la local. Esto que se dice de manera rápida y sencilla, implicó un esfuerzo de organización y

coordinación entre el INE y los institutos locales puesto que se requería un trabajo coordinado para temas como la distribución de los materiales y documentación electoral y la recolección y distribución de los paquetes electorales hacia los consejos distritales federales y locales y a los municipales; pero sobre todo demandó un trabajo de capacitación inédito, en cuanto a su magnitud, para las autoridades electorales.

A partir de esta primera experiencia de casilla única en elección concurrente, el reto es mejorar y profundizar la capacitación a los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales para que a su vez los funcionarios de las mesas directivas tengan pleno y claro conocimiento de las características y funcionamiento de la casilla; asimismo, es imprescindible estrechar la colaboración entre las autoridades electorales para optimizar los procesos de distribución de los insumos para la jornada electoral y la recolección y entrega de la paquetería electoral a los consejos electorales.

Otro tema de la reforma que derivó de motivaciones de carácter político, es la definición de los distritos electorales locales. Antes de la reforma la delimitación de estos distritos era atribución de los institutos estatales. Las constituciones locales definen aún hoy el número de diputados de mayoría y por ende el número de distritos. Sin embargo, los criterios para la delimitación diferían entre entidades e incluso muchas veces obedecían a intereses partidistas; por ejemplo, algunas legislaciones preveían que habría un distrito por cada municipio, dejando en segundo plano el criterio poblacional establecido en la Constitución; en otras ocasiones, el diseño derivaba de acuerdos políticos entre los actores, yendo en contra también no solo del criterio constitucional sino de la equidad en la contienda.

Hasta el momento se han aprobado las distritaciones locales en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. La mayoría de ellas ha sido recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por alguno de los partidos políticos; sin embargo, hasta el día de hoy no ha habido resolución de dicho órgano jurisdiccional electoral en contra del Consejo General de INE, lo que significa, en términos legales, que ha sido una atribución correctamente solventada hasta el momento.

En otro tema, la reforma de 2014 también creó un nuevo modelo de fiscalización, orientado a revisar y resolver con mayor celeridad sobre los gastos de campaña, hacer homogénea la contabilidad de los partidos políticos y la revisión por parte del Instituto

Nacional Electoral, ya no solo de las erogaciones en los procesos federales, sino también los locales. Estas nuevas definiciones también han representado dificultades para su operación. Para cumplir con estas nuevas atribuciones, se ha requerido de la emisión de lineamientos, el diseño de un sistema de contabilidad en línea y la capacitación técnica, no solo de los funcionarios electorales sino también de los responsables del tema en los partidos políticos. Para ilustrar la magnitud de la atribución, se puede mencionar que se revisaron más de 24 mil informes de campaña de 13, 550 candidatos, de los cuales 2, 667 fueron federales y 10, 883 locales.

Sin lugar a dudas, dada la importancia de la vigilancia del uso de los recursos en campañas electorales y la polémica que desata el tema, considerando la complejidad de la fiscalización nacional, será prioritario en lo sucesivo que se hagan los ajustes necesarios al sistema informático y a las disposiciones normativas con el objeto de propiciar mayor accesibilidad y eficacia no solo en la operación sino en la consecución de la equidad y la transparencia en las contiendas electorales.

Finalmente, en este recuento de los temas que considero más relevantes de la reforma constitucional electoral, la LEGIPE creó el Servicio Profesional Electoral Nacional, integrado por los servicios profesionales del INE y de los institutos locales. La dificultad esencial es que, por una parte, no todos los institutos locales cuentan con un servicio profesional y, por otro lado, entre quienes sí lo tienen existe una diferencia en las regulaciones respecto a sus características y funcionamiento.

En los próximos días estará a consideración del Consejo General del INE para su aprobación, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, cuyo propósito es generar condiciones comunes para que los institutos locales cuenten con un servicio profesional que coadyuve a que dichas autoridades cumplan con sus obligaciones legales y se salvaguarden los derechos del personal. Sin lugar a dudas, una vez aprobado el estatuto el reto será la implementación de los servicios en cada una de las entidades, considerando los recursos tanto humanos como financieros con los que cuente cada una de las autoridades electorales locales.

Conclusiones: autonomía y atribuciones, ¿cómo se puede armonizar el nuevo modelo electoral?

Debemos comprender que un modelo nacional electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones. La existencia de órganos electorales del Estado con encomiendas y alcances específicos, no implica, en ningún momento, que los desafíos en cuanto a la forma de cómo deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas electorales este agotada: la construcción de una nueva institucionalidad electoral autónoma no está en la construcción de un sistema nacional electoral ni en regulaciones rígidas que dificultan la interpretación de las reglas electorales, sino en la transformación del sistema político en su conjunto.

La aplicación y funcionamiento de la reforma constitucional electoral modificó los equilibrios políticos del sistema político en su conjunto, puesto incidió no sólo en la materia electoral sino también en la re-funcionalización del federalismo mexicano. Al replantearse la relación entre el INE y los Organismos Públicos Locales en materia electoral, el INE asumió la rectoría de este nuevo sistema electoral con un esquema de coordinación con el resto de las instituciones electorales locales, y no de subordinación de los Organismos Locales ante la autoridad nacional.

Este esquema enfrentó y enfrenta retos centrales para el fortalecimiento de los institutos electorales locales, que no sólo transita por la despartidizar de la designación de la designación de consejeros electorales, sino por el cumplimiento irrestricto de las atribuciones conferidas por la ley y su sensible aplicación conforme a las dinámicas y necesidades locales. La construcción del Sistema Nacional Electoral debe enfocarse en elevar la calidad democrática de los procesos electorales para lograr la transmisión legal, pacífica y legítima del poder que asegure la convivencia pacífica; propiciar la convergencia de los marcos legales, tanto federal como local, sin que esto implique sin renunciar a las dinámicas locales; impulsar oportunidades de colaboración institucional que favorezcan la construcción de una institucionalidad electoral de orden superior; eliminar las barreras legales que limitan la autonomía financiera y presupuestal de los Institutos Electorales Locales y fomentar el dialogo con todos los actores políticos, sociales y económicos.