

¿Del federalismo al centralismo electoral? Efectos de la reforma electoral

PALMIRA TAPIA PALACIOS¹

LUIS ARMANDO BECERRIL JIMÉNEZ²

RESUMEN

La reforma electoral de 2014 buscó modificar las relaciones

INTRODUCCIÓN

La reforma electoral de 2014 representó un cambio en las relaciones entre las autoridades electorales federales y las autoridades electorales locales, incluyendo institutos electorales y tribunales de las entidades federativas. Dicha reforma buscaba realizar ajustes al sistema electoral y de partidos políticos enfocándose a diversas etapas del proceso electoral.

Las causas de la reforma electoral se atribuyen a diversos factores. Uno de ellos, es la búsqueda de limitar la injerencia de los gobiernos estatales o poderes locales en los órganos estatales electorales. Asimismo, se buscaba homologar la organización de los procesos electorales, de tal manera que el Instituto Nacional Electoral (INE) fuera el encargado de dictar las pautas de organización electoral. Debido al aumento de las funciones del INE, las facultades permitidas a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), también se vieron disminuidas. Finalmente, la homologación y unificación de diversos procesos redundarían en la disminución de costos y tiempos en la organización de las elecciones.

Bajo esta visión, la homologación de la legislación electoral se ubicó como una necesidad del sistema político mexicano, puesto que contribuiría a la consolidación de las instituciones, el establecimiento de mecanismos legales y la determinación de procedimientos electorales homogéneos en todas las entidades.

En contraste con tales propósitos, en opinión de diversos especialistas, la reforma de 2014 significó una centralización en materia electoral, pues no solamente las leyes locales se tuvieron que adaptar a la nueva legislación federal, sino que, incluso, algunas determinaciones del INE han ido más allá o por encima de algunas disposiciones de las constituciones de los estados.

En este capítulo, se tendrá como objetivo realizar un análisis del resultado que trajo consigo la reforma electoral de 2014 desde la perspectiva de la calidad de la organización de las elecciones. Si tomamos como premisa que la redistribución de las funciones electorales del INE y de los OPLE buscaba impactar en la calidad de las elecciones, se buscará identificar los elementos que indiquen si existió una verdadera centralización electoral y, en segundo lugar, si esto significó un cambio en la calidad de las elecciones.

¹ Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Consejera del Instituto Electoral del Estado de México.

² Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Asesor de Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Así, el capítulo se estructurará de la siguiente manera. En primer lugar, se realizará un breve recuento histórico del sistema electoral, evaluando los diversos cambios entre un sistema federal y central. Enseguida, se analiza el impacto de la reforma electoral de 2014 en las elecciones de 2015. Para lograr esto, se toman en cuenta diversos aspectos contenidos en la reforma y que podrían haber afectado la calidad de las elecciones.

Finalmente, se analizará si la reforma electoral de 2014 en realidad significó una centralización electoral y, en caso de serlo, qué consecuencias ha traído al sistema electoral mexicano.

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ANTES DE 1946

De manera general, se puede aceptar que un sistema electoral cuenta con, al menos, cargos públicos a elegirse, partes legitimadas para participar en los procesos electorales, procedimientos que traduzcan los votos en cargos públicos y autoridades encargadas de tutelar el derecho electoral (Merino, p. 457). Una vez que se tienen definidas estos aspectos, se puede identificar entre diversos tipos de sistemas electorales.

El sistema electoral en México tiene una historia que se remonta a principios del siglo XIX, a la par del nacimiento de la nación mexicana. Como es natural, dicho sistema ha sufrido cambios profundos a lo largo de su historia. En un inicio, se tuvo como objetivo principal el establecimiento de un sistema federal, similar hasta cierto punto al de los Estados Unidos. En el tema electoral, esto significó que los procesos electorales, independientemente de su naturaleza o de la figura a la que se eligiera, serían organizadas de acuerdo a las leyes de cada entidad federativa (Santiago Castillo, p. 169).

En la práctica, esto significó que los comicios fueran organizados por cada uno de los municipios y en cada una de las etapas del proceso electoral (Fernández del Castillo, p. 63). Así, el municipio tenía la prerrogativa de construir y manejar el padrón electoral (Fernández del Castillo, p. 63). Asimismo, los presidentes municipales eran los encargados de publicar las listas electorales, seccionar los distritos, registrar candidatos, imprimir credenciales de elector y boletas electorales, entre muchas otras tareas (Fernández del Castillo, p. 63). Lo anterior significa que no existía una autoridad electoral a nivel federal para organizar elecciones.

En 1917, se estableció el sistema de autocalificación de las elecciones. Cada Cámara se encargaría de “calificar las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 60). Asimismo, se le dotó al Congreso de la Unión de la atribución, entre otras, de calificar la elección de Presidente de la República, haciendo la declaratoria correspondiente (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, art. 6). Sin embargo, esto no significó una modificación en cuanto a la organización de las elecciones, que siguieron siendo una atribución de los municipios.

El primer acto que centralizó el proceso electoral fue la Ley Electoral de 1946, que determinó la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y del Consejo del Padrón Electoral. La Comisión fue el primer órgano a nivel federal dotado de la capacidad de organizar elecciones a nivel nacional y con la creación del Consejo del Padrón Electoral

se “impidió que las autoridades municipales participaran tanto en la construcción de las listas nominales y el padrón” (Fernández del Castillo, p. 64).

La centralización no sólo se reflejó en las funciones que la Comisión podía desarrollar, sino también en su conformación. La Ley de 1946 preveía que el Secretario de Gobernación fuera el que presidiera la Comisión Federal, además de tener facultades para tomar decisiones en el seno de la misma (Santiago Castillo, p. 173). Con la reforma constitucional de 1977, misma que reconocía a los partidos como entidades de interés público, se dio paso a la liberalización del sistema político mexicano” (Santiago Castillo, p. 174).

En el ámbito local, las leyes electorales siguieron un modelo que se ajustaba a la ley federal. Sin embargo, a finales de la década de los ochenta, el sistema político mexicano se encontraba en un momento de cambio. El partido hegemónico empezaba a perder poder a nivel local, mientras que los partidos de la oposición cobraban fuerza y se volvían fuerzas realmente competitivas. Esta misma competencia impulsó que tanto partidos políticos como ciudadanos exigieran reformas al marco normativo electoral local. Estas reformas locales, en ocasiones, introdujeron reformas institucionales que serían adoptadas a nivel federal eventualmente (Orozco Henríquez, pp. 43-44).

El sistema electoral mexicano vigente en ese momento ya no podía satisfacer las demandas de los ciudadanos y los partidos políticos. Se requería que las elecciones fueran producto de procesos legítimos y dicha legitimación no podía surgir desde dentro del gobierno. Dado que el control que tenía el PRI a lo largo del país en el tema de las elecciones era cada vez menor, se vio obligado a ceder. Cabe recordar, que los cambios políticos que se dieron en México a finales de la década de los ochenta no representaron un rompimiento con el régimen anterior, sino que se dieron con “la incorporación gradual de los actores políticos más relevantes a las tareas de gobierno” (Merino, p. 454).

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

A pesar de que se habían llevado a cabo diversas acciones para centralizar el sistema electoral mexicano, la creación del Tribunal Electoral fue el primer intento de separar la organización de las elecciones y su calificación de manos del gobierno.

En 1990, se creó el Tribunal Electoral. El Tribunal podía escuchar de las impugnaciones contra diputados y senadores; sin embargo, sus decisiones podían ser revocadas por los Colegios Electorales de ambas cámaras. Es decir, se tomó un primer paso para la descentralización de la calificación de las elecciones, pero en un nivel limitado.

El siguiente factor para la descentralización de las tareas electorales se dio en 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). La importancia del IFE es que se estableció como un organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia y que buscaba la ciudadanización (TEPJF, p. 78). Sin embargo, se mantuvo la influencia del Poder Ejecutivo puesto que el Presidente del IFE era el Secretario de Gobernación. Asimismo, se le adjudicó al IFE la tarea de calificar las elecciones de diputados y senadores. Se transitó a un sistema de heterocalificación mixto, a cargo de un órgano autónomo (el IFE)

y el Tribunal Electoral, mismo que sólo podía decidir la validez de una elección en caso de alguna impugnación (Barquín, 1994, pp. 48-49).

La independencia del Poder Ejecutivo se logró con la reforma electoral de 1996, cuando finalmente el Secretario de Gobernación dejó de formar parte del IFE. Adicionalmente, se le otorgó al IFE la atribución de emitir la declaración de la validez de las elecciones de diputados y senadores. Por su parte, se dotó a la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación de la facultad de emitir la declaración de validez de la elección y del Presidente electo y se le consideró como un órgano del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, es importante señalar que se amplió la jurisdicción del Tribunal, permitiéndole conocer de impugnaciones de elecciones federales y locales (Andrade Sánchez, p. 199).

Así, en la década de los noventa se empezaba a configurar una nueva época de federalización de los procesos electorales. Mientras que en el siglo XIX la organización de las elecciones eran prerrogativa de los municipios, a mediados del siglo XX se transitó a un esquema en donde se centralizaron las funciones relacionadas con la organización de las elecciones federales y aquellas relacionadas con el padrón y la lista nominal de electores.

Del mismo modo, la reforma de 1996 logró establecer “instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales”, lo cual significó adicionar el proceso electoral al control judicial (Orozco Henríquez, p. 41). En la práctica, la judicialización de los procesos electorales ha mostrado ser uno de los cambios más benéficos puesto que garantiza “que la resolución de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial [...] y no como antes, según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política” (Orozco Henríquez, p. 48).

En las entidades, se replicó este intento de limitar la injerencia del poder ejecutivo en las elecciones. De esta manera, en 1996, los órganos electorales de los estados ya eran, formalmente, autónomos y dirigidos por un cuerpo colegiado, con miembros electos por los órganos legislativos (Merino, p. 471). Por otra parte, la reforma al artículo 116 de la Constitución en 1996 buscaba implementar una base mínima en las leyes electorales de los estados. En el numeral IV de dicho artículo, se enumeraban diversas garantías que se debían cumplir en las elecciones estatales, como sufragio libre y universal, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y plazos para el desahogo de impugnaciones y, de manera importante, se establecieron límites para las erogaciones de los partidos políticos. Lo anterior contribuyó a establecer un marco legal común mínimo, pero la heterogeneidad de las leyes electorales se mantuvo.

El marco legal sobre el cual se debían basar las leyes electorales de los estados se vio ampliado con las reformas electorales de 2002 y 2005. Así, al tiempo que las entidades mantenían injerencia sobre la organización de las elecciones locales, las reformas introdujeron cambios que poco a poco homogeneizaban el campo electoral mexicano. Por ejemplo, se puede mencionar la introducción de las cuotas de género, mismas que se introdujeron inicialmente a nivel federal y, posteriormente, fueron adoptadas o introducidas mediante mandato constitucional al nivel local.

Asimismo, la reforma electoral de 2007 se estableció que el IFE sería el único encargado de administrar los tiempos de radio y televisión. Esta reforma no sólo se limita al

campo electoral a nivel federal, sino que afectó también a las entidades federativas. Es decir, se volvió a “la centralización en los procesos electorales ya que en las disputas locales por el poder político [...] los partidos políticos y los institutos electorales tendrán que acudir a la autoridad federal” (Fernández del Castillo, p. 65).

También, desde 2008, se presentaron quejas por parte de diversos partidos en contra de la propaganda personalizada de servidores públicos, tema que no se encontraba regulado por la ley. Sin embargo, la presión de los partidos políticos llevó a la reforma del artículo 134 constitucional para que se prohibiera expresamente la propaganda gubernamental personalizada. (Marván, p. 92).

Al mismo tiempo, muchos de los actores políticos desconfiaban cada vez más de los resultados electorales, tanto a nivel federal como a nivel local. Los malos resultados del PAN en las elecciones federales de 2012 y en las intermedias locales de 2013 provocaron que el discurso de diversos partidos se radicalizara y se afirmara “la ilegal intervención de los gobernadores priistas en los procesos electorales [y...] la entrada de dinero del erario estatal”, violentando el principio de imparcialidad (Marván, p. 90). Lo anterior fue particularmente visible en Veracruz, pero esto se generalizó al resto de la República.

LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

Bajo el contexto político anterior, diversos partidos políticos previeron la necesidad de realizar una nueva reforma político-electoral, misma que permitiera a las instituciones electorales responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos y partidos políticos.

La primera propuesta, acompañada por panistas y perredistas, “demandaba la desaparición de los institutos locales” (Marván, p. 91). Sin embargo, eventualmente se terminó con un modelo híbrido, en donde los institutos locales fueron transformados en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Se buscó limitar la injerencia de los gobiernos estatales en los OPLE quitándoles la facultad de nombrar a los consejeros estatales, función que fue asumida por el recién creado Instituto Nacional Electoral (INE) (Marván, p. 91).

En el aspecto técnico, se buscaba que la reforma electoral redundara en una homologación de ciertos procesos electorales en todas las entidades federativas. Lo anterior implicaría el ahorro de recursos y mayor certeza al evitar la duplicación de esfuerzos mediante convenios de coordinación entre los OPLE y el INE (Merino, p. 457). Las ventajas de la coordinación no se centrarían en el aspecto económico. Más bien, se debería buscar que el INE y los OPLE aprovecharan su conocimiento sobre diversas materias para mejorar la calidad de los comicios, en cada una de sus etapas.

Finalmente, se aprobó la reforma político-electoral en febrero de 2014. Una de las modificaciones más importantes fue el cambio de denominación del IFE a Instituto Nacional Electoral (INE). Se mantuvo la personalidad jurídica y autonomía, además de preservar los principios rectores electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Dentro de las materias principales en las que el INE adquirió competencia a nivel nacional se encuentran el nombramiento y remoción de los consejeros de los OPLE; fiscalización, capacitación y organización y la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional. Aunque no se les otorgó de manera directa la capacidad de organizar elecciones locales, sí se estableció la posibilidad de asunción, total o parcial, de una elección local, así como la atracción o delegación de alguna función hacia uno o todos los OPLE.

A pesar del carácter centralizador que se ha adjudicado a la reforma electoral de 2014, se mantuvieron algunos aspectos anteriores a la reforma de 2014. Uno de los más importantes es la forma en que se adjudica el presupuesto a cada OPLE, que depende de la ley de presupuesto local de cada entidad. Esta característica “rompe con toda la lógica de la rendición de cuentas (puesto que) quien tiene la facultad de designar a un funcionario no tendrá la autoridad para determinar su salario” (Marván, p. 95). Así, mientras que los OPLE rinden cuentas al INE sobre los temas de organización de las elecciones al INE, en lo que respecta a los temas presupuestales rinden cuentas al Congreso local.

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los objetivos de la reforma electoral era promover la coordinación entre el INE y los OPLE. Para lograr esta tarea, se creó la Comisión de Vinculación con los OPLE, para lograr la coordinación y la firma de convenios en aquellos temas de interés común.

EFFECTIVIDAD DE REFORMA DE 2014

Dado el contexto anterior, es importante analizar si la reforma electoral de 2014 cumplió su objetivo principal: mejorar la calidad de las elecciones mediante la centralización de diversas funciones. Para realizar dicho análisis, se realiza una evaluación de diversos aspectos contenidos en la reforma electoral de 2014 y que afectaron la relación entre el INE y los OPLE, así como la forma en que se realizaba la organización de los procesos electorales.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que las autoridades electorales que tengan a cargo la organización de las elecciones deberán gozar de “autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones”. Esta fracción del artículo 116 responde a la necesidad de dar respuesta a aquellas voces críticas que señalaban la injerencia de los gobiernos estatales en los asuntos de los OPLE. Por esa razón, la reforma electoral de 2014 estableció que las entidades federativas deberían homologar sus leyes de acuerdo con las modificaciones señaladas.

En este apartado, se evalúan diversos aspectos de la reforma político electoral y el impacto que tuvieron en el funcionamiento del sistema electoral. Para realizar este análisis, se toman en cuenta diversos aspectos, como la independencia en los nombramientos de los funcionarios, el desempeño de los consejeros electorales de los OPLE, el poder legislativo de las entidades, el número de las

INDEPENDENCIA EN LOS NOMBRAMIENTOS

Uno de los aspectos básicos que buscaba enmendar la reforma era la supuesta intervención de los gobiernos estatales en las funciones de los OPLE. Esta intervención, en la mayoría de los casos, se daba mediante el nombramiento de consejeros electorales y funcionarios del

instituto electoral estatal por parte del Congreso del Estado. De esta manera, se supeditaba la actuación de los consejeros electorales a los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad.

Después de la reforma, las constituciones y códigos electorales locales estaban obligados a garantizar la imparcialidad y la independencia en la actuación de los OPLE. Los resultados fueron prácticamente uniformes. En la tabla 1, se observa un conjunto de entidades federativas que muestran las variedades en la selección de funcionarios clave.

Tabla 1. Encargados del nombramiento de diversos puestos clave en el OPLE

Entidad	Secretario Ejecutivo	Contralor	Órgano Fiscalizador
Aguascalientes	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE
Campeche	Consejo General del OPLE	Consejo General del OPLE	Consejo General del OPLE*
Colima	Consejo General del OPLE	N/E	Consejo General del OPLE**
México	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE
Querétaro de Arteaga	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE**
Coahuila de Zaragoza	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE
Michoacán de Ocampo	Consejo General del OPLE	Consejo General del OPLE	Consejo General del OPLE
Oaxaca***	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE
Tabasco	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE
Tamaulipas	Consejo General del OPLE	Congreso del Estado	Consejo General del OPLE**

* En caso de ser delegada la función de fiscalización.

** En caso de ser delegada la función y, además, se realizará mediante una comisión.

*** El Código Electoral vigente en Oaxaca sigue siendo el vigente desde 2012, dado que fue derogado en 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de los códigos electorales de los estados mencionados.

Como se puede observar, en el caso del nombramiento del Secretario Ejecutivo del OPLE, todas las entidades tienen previsto que el Consejo General del mismo sea el encargado del nombramiento. Cabe mencionar que en algunas entidades se somete a votación la propuesta de Secretario General, mientras que en otras es el Consejero Presidente el encargado de proponerlo.

En el caso del contralor, la mayor parte de las entidades federativas prevén que sea el Congreso del Estado el encargado de nombrarlo, mientras que en algunos casos será el Consejo General, bajo recomendación del Consejero Presidente o a través de una elección de los consejeros del OPLE.

En el Reglamento de Elecciones, publicado el 13 de septiembre de 2016, en su artículo 24, establece un procedimiento para la designación tanto del Secretario Ejecutivo como de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los OPLE. De manera general, el Consejero Presidente deberá proponer al Consejo General la propuesta de la persona que ocupará el cargo, debiendo cumplir los requisitos legales establecidos en el Reglamento y los establecidos adicionalmente en los Códigos Electorales. Asimismo, deberá estar sujeto a una valoración curricular y entrevista.

En el tema de fiscalización se presenta una variante importante. La reforma electoral hizo que la fiscalización fuera facultad del INE, excepto en los casos en que decidiera delegarla a los OPLE. Por esa razón, los OPLE tienen prevista la fiscalización en sus códigos electorales, aunque esto dependerá de la decisión de delegar por parte del INE. Los OPLE han decidido si, en caso de realizar la fiscalización, lo realizarán mediante una unidad técnica o mediante una Comisión especial.

Un caso especial es el de Veracruz. El Código Electoral de Veracruz fue aprobado en julio de 2015. Sin embargo, en noviembre de ese mismo año se resolvió una acción de inconstitucionalidad con respecto a diversos artículos del mismo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la invalidez de 25 artículos de dicho Código, entre los que sobresale el que tiene que ver con el órgano facultado para designar al Secretario Ejecutivo del OPLE.

En el Código Electoral aprobado en julio, se señalaba que el Congreso del Estado era el encargado de dicho nombramiento. Sin embargo, la SCJN determinó que esto afectaba “el propósito de la reforma constitucional de garantizar la imparcialidad, certeza e independencia del Instituto Electoral Veracruzano” (Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas, p. 228).

Es más, a pesar de que el Secretario Ejecutivo sólo cuenta con voz en las sesiones del Consejo General, se observó que el Congreso local pretendía, a través del Código, dotar de un papel más relevante en la organización y desarrollo del proceso electoral” (Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas, pp. 228-229). Finalmente, se consideró que se transgredían “los principios de autonomía e independencia del organismo público local, pues no debe supeditarse el nombramiento de [su] principal funcionario a la decisión del órgano legislativo ((Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas, p. 230).

Lo anterior señala que, efectivamente, uno de los objetivos principales de la reforma electoral era asegurar la independencia y objetividad de los OPLE. Es por esto que es de particular importancia preservar el cumplimiento de estos principios, como lo demuestra la SCJN.

Asimismo, se buscó descentralizar las actividades del OPLE en el nivel local. Es decir, se buscaba fortalecer la independencia del OPLE de los poderes locales. Para lograr esto, en la mayor parte de los casos y al menos en el aspecto normativo, la reforma electoral

fue suficiente para que la conformación administrativa quedara en manos del OPLE. El caso de Veracruz demostró que, incluso en aquellas ocasiones en que los poderes ejecutivo o legislativo de las entidades pretendieron mantener su influencia en el OPLE, la SCJN cuenta con los instrumentos suficientes para asegurar la independencia del mismo.

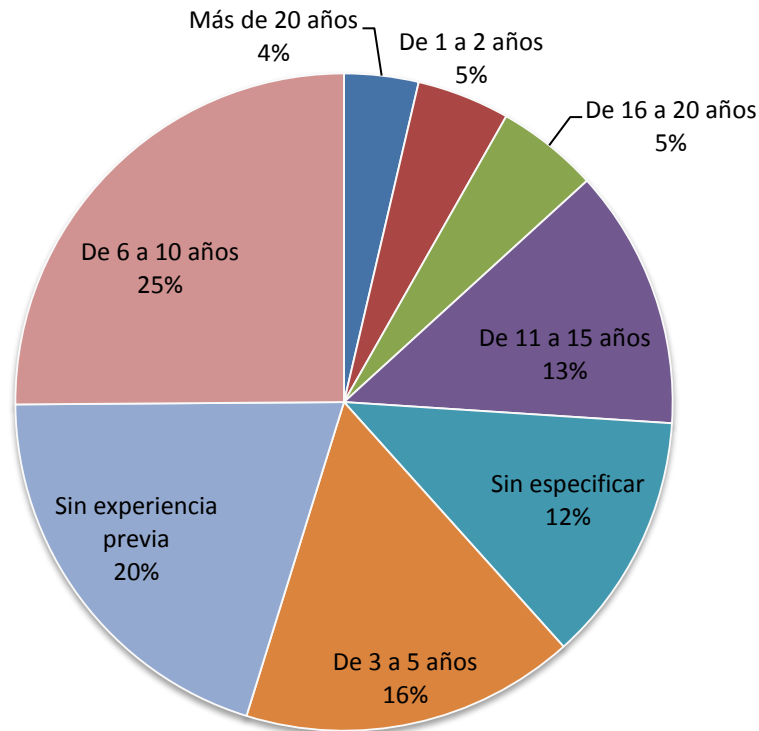
DESEMPEÑO DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS OPLE

La reforma de 2014 modificó la manera en que se conformaban los Consejos Generales de los OPLE. Anteriormente, esta tarea era facultad del Congreso de cada entidad, misma que designaba a los miembros del OPLE y, en la mayor parte de las ocasiones, también seleccionaban al que sería el Consejero Presidente de cada OPLE.

Actualmente, el Consejo General del INE es el encargado de seleccionar a los consejeros electorales de cada OPLE, basándose en un proceso de selección de cuatro etapas: verificación de requisitos, examen de conocimientos, ensayo presencial, valoración curricular y entrevista. Cada una de estas etapas está diseñada para asegurarse de contar con un cuerpo colegiado profesionalizado, con personas con experiencia y conocimientos en la materia electoral. Asimismo, se buscó preservar el principio de paridad de género en la selección de los consejeros.

El proceso de selección de los consejeros en 2014 y 2015 muestra que se logró seleccionar a personas con una formación académica amplia y con experiencia en el campo electoral. Como se puede observar en la gráfica 1, una cuarta parte de los consejeros de OPLE seleccionados en 2014 y 2015 cuentan con experiencia de 6 a 10 años, mientras que el porcentaje de personas que cuentan con más de 11 años de experiencia es mayor del 20 por ciento.

Gráfica 1. Experiencia electoral previa de los consejeros electorales de los OPLE seleccionados en el proceso de 2014 y 2015



Fuente: Barrientos del Monte, Fernando, “La gobernanza electoral a nivel local en México: ¿mejoramos?” Ponencia en el Primer Foro Nacional de Administración Electoral y Calidad de las Elecciones en México del Instituto Electoral del Estado de México, 22 de septiembre de 2016.

Asimismo, el 53 por ciento de los consejeros seleccionados cuentan con maestría, mientras que el 13 por ciento cuentan con doctorado y el porcentaje restante con licenciatura. Es notable que el 65 por ciento de los seleccionados cuentan con una carrera en derecho.

En cuanto a la conformación de los OPLE, se logró que existiera paridad en la conformación de los OPLE. En cuanto al número de presidentas y presidentes consejeros de los OPLE, el 56 por ciento de los OPLE cuenta con un consejero presidente; el restante es presidido por una mujer.

Los datos anteriores muestran que los objetivos básicos de la implementación de un proceso de selección especializado de los consejeros estatales electorales cumplió con su cometido. Los OPLE cuentan con consejeros que fueron seleccionados mediante diversas etapas, mismas que tienen el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos posibles dentro de un grupo. Además del examen de conocimientos, se realiza una entrevista y una valoración curricular, la cual busca identificar a las personas idóneas para desempeñarse como consejeros.

A pesar de lo anterior, es natural que los OPLE estén sujetos al escrutinio tanto del público, como de partidos políticos y diversos partidos políticos. Es así, que surge la necesidad de crear mecanismos de rendición de cuentas. Los artículos 102 y 103 de la LGIPE dotaron al INE de la facultad de remover a los consejeros de los OPLE por incurrir en diversas faltas, como conductas que atenten contra la imparcialidad e independencia de la función electoral, negligencia, ineptitud, descuido, entre otros.

La inamovilidad de los consejeros electorales era una garantía adicional para “asegurar la independencia de los organismos electorales, [...] el funcionamiento e independencia de las decisiones de las autoridades electorales” (Vázquez Mata, p. 297). El procedimiento de remoción, aunque este no concluya, vulnera la independencia del OPLE puesto que los servidores públicos permanecen en un estado de incertidumbre.

En febrero de 2016, el INE determinó la remoción de los consejeros del OPLE de Chiapas debido a que incumplieron el principio de paridad de género y el procedimiento para la emisión del voto de chiapanecos residentes en el extranjero. El incumplimiento del principio de paridad de género se dio cuando los consejeros chiapanecos aprobaron listas de candidaturas para miembros de ayuntamientos y diputados a pesar de que no cumplían con el principio de paridad de género, mismo que se encuentra señalado en la Constitución federal.

Adicionalmente, el TEPJF había dictado jurisprudencia al respecto. Los magistrados electorales consideraron que la paridad de género, al ser un principio constitucional, por lo que la inobservancia del mismo fue una falta grave. En un primer momento, el INE había determinado la remoción de tres consejeros del OPLE; sin embargo, el TEPJF, mediante la resolución del recurso SUP-RAP-118/2016 determinó que todos los miembros del Consejo General del OPLE de Chiapas habían incumplido la observancia del principio.

En segundo lugar, se detectaron irregularidades en la implementación del voto de chiapanecos residentes en el extranjero, como la inclusión a la lista nominal de chiapanecos residentes en el extranjero de ciudadanos que no lo habían solicitado. Lo anterior no sólo derivó en que dichos ciudadanos no pudieran ejercer su voto, sino que se manipuló la lista nominal, de tal manera que aparecían inscritos en ella ciudadanos residentes en México (Mandujano, <http://www.proceso.com.mx/433148/sin-resolver-fraude-voto-chiapanecos-en-extranjero>).

La remoción de los consejeros electorales del OPLE de Chiapas muestra que tanto el INE como el TEPJF tienen autoridad para vigilar el adecuado cumplimiento de las funciones del OPLE. Sin embargo, la posibilidad de remoción de los consejeros estatales puede representar una amenaza “de forma directa contra el libre ejercicio de su cargo” (Vázquez Mata, p. 296).

El problema es aún mayor dado que las causas establecidas para la remoción de los consejeros de los OPLE son abstractas o difusas en la mayor parte de los casos establecidos. La posibilidad de que los partidos políticos inicien una demanda en contra de los consejeros también se puede traducir en un incentivo perverso para mantener el control sobre los consejeros electorales, aún cuando la demanda se encuentre infundada.

Por las razones anteriores, se debe asegurar que, a pesar de que los consejeros de los OPLE sean nombrados por el INE y puedan ser removidos por el mismo instituto, no debe implicar que deben tener lealtad hacia el mismo, porque esto implicaría la pérdida de la independencia de los OPLE.

TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES

En el aspecto de impartición de justicia, la reforma electoral implicó una reorganización del TEPFJ, que ahora cuenta con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada. La creación de la Sala Regional Especializada implica que las quejas relacionadas con medios de comunicación, propaganda y compra de espacios en televisión y radio, ahora sean sancionadas por un órgano especializado. Esto implica un cambio, puesto que ningún órganos administrativo electoral, sea el INE o algún OPLE, podrán emitir resoluciones sobre estos temas (Hernández, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3847>).

Sin embargo, uno de los cambios más importantes en materia jurisdiccional se encuentra en el artículo 105 de la LGIPE:

Artículo 105.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.
2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

La reforma electoral no sólo dotó de autonomía técnica a los tribunales locales electorales, sino que también se les colocó fuera de la adscripción del poder legislativo de cada entidad, lo cual es similar a lo realizado con los OPLE y la autonomía del poder ejecutivo.

De esta manera, los tribunales electorales estatales pueden actuar con autonomía y sin temor de poder ser removidos por aquellos a los cuales podrían haber juzgado con anterioridad. Asimismo, se busca aumentar la confianza y la credibilidad en las resoluciones de dichos órganos.

LA COORDINACIÓN ENTRE EL INE Y LOS OPLE

La organización de las elecciones es uno de los aspectos primordiales que fueron afectados por la reforma electoral del 2014. Se centralizaron diversas tareas hacia el INE y otras tantas correspondientes a los OPLE dependieron del éxito de la coordinación entre los institutos.

Probablemente, uno de los aspectos más complejos fue la definición de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales el día de la jornada electoral.

La coordinación entre las diversas entidades tuvo diversas vertientes. De esta manera, durante el proceso electoral de 2015, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Jalisco, el Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán decidieron implementar mecanismos de recolección de manera conjunta. Sin embargo, hubo entidades, como Campeche y Sonora, que decidieron hacerse cargo del traslado de paquetes de manera separada. Por otra parte, en Guanajuato se decidió que el INE se hiciera cargo del traslado de todos los paquetes (INE 2015, pp. 3-6).

La importancia de la definición adecuada de mecanismos de traslados de paquetes reside en que la pronta recepción de los mismos redundará en la publicación temprana de datos en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Sin embargo, tanto en las elecciones de 2015 como en las de 2016, mismas que se celebraron bajo el nuevo esquema normativo electoral, se registraron retrasos en el PREP.

Los problemas en la publicación de resultados en el PREP no fueron exclusivos de un solo estado y, más aún, no se registraron únicamente en el proceso electoral de 2015. De esta manera, se reportaron problemas con el PREP en el Estado de México, Morelos, Veracruz, Tamaulipas, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, entre otros. Cabe señalar que los problemas se relacionaron principalmente con el retraso en la llegada de los paquetes electorales a las juntas correspondientes, lo cual retrasó la captura de las actas y la posterior publicación de los datos en el Programa.

El principal argumento para el retraso en la publicación de los resultados del PREP se adjudicó a la implementación del sistema de digitalización y de una escasa capacitación. Sin embargo, el porcentaje de paquetes electorales fue muy bajo en prácticamente todas las entidades. Quadratin, <https://www.launion.com.mx/morelos/avances/noticias/72728-confirma-el-impepac-que-hay-retraso-en-el-prep.html>, MVMTelevisión, <http://www.mvmtelevision.com/index.php/lo-mas-leido/11-no-meter-articulos-aqui/ciudad/11437-ieepco-argumenta-retraso-del-prep>). Sin embargo, en otros casos, los problemas en la recepción de los paquetes electorales se debieron a que los mecanismos de traslado de paquetes no tomaron en cuenta aspectos cruciales de las entidades, como los geográficos y sociales.

CONCLUSIONES

La reforma electoral de 2014 tenía como objetivo dotar de independencia de los poderes estatales a los órganos electorales, eficientar el uso de recursos y homologar los procedimientos de la organización electoral, mediante la centralización de una parte importante de las funciones electorales.

De manera formal, se transitó de un sistema electoral relativamente descentralizado, con órganos electorales con bases normativas comunes, a un sistema mucho más centralizado, con un órgano encargado de dictar las pautas y procedimientos. Este órgano, el INE, logró establecer estándares de conformación

en los Consejos Generales de los OPLE, siguiendo criterios de conocimiento y experiencia electoral, así como siguiendo el principio de paridad en la conformación de los mismos.

Sin embargo, la dependencia de los OPLE hacia el INE, dado que cuenta no sólo con la facultad de nombrar a los consejeros sino también de removerlos, podría poner en peligro la autonomía en la actuación de los consejeros electorales estatales. El peligro es mayor en tanto puede generar incentivos perversos por parte de actores políticos, al impugnar las acciones de los consejeros electorales con o sin fundamento.

A pesar de que se ha avanzado en la homologación de los procedimientos durante el proceso electoral, lo cierto es que no en todos los casos la homologación de los procesos ha resultado en el desarrollo óptimo del proceso, como en el caso de los traslados de paquetes.

Por esa razón, debería ser fundamental buscar crear mecanismos de coordinación entre el INE y los OPLE que tomen en cuenta todos los aspectos relevantes de una entidad. Estos aspectos podrían ser evaluados caso por caso en convenios de coordinación y dependiendo de cada una de las etapas del proceso electoral.

Si bien se ha avanzado a un sistema electoral más centralizado, se debe cuidar de no llegar a un punto de centralización y homologación que haga “inoperante y [...] riesgosa [la unificación] en un solo órgano y en una sola legislación” (Merino, p. 473). El riesgo de esta unificación es dejar de lado la complejidad que implica la organización de las elecciones en 32 entidades, cada una con complicaciones y ventajas propias.

Asimismo, se debe cuidar que el ejercicio de las funciones del INE se realiza con estricto apego a derecho, que busque el fortalecimiento de los OPLE y no su debilitamiento. Finalmente, se debe buscar un esquema de cooperación y no de supeditación, lo cual redundará en un aumento en la calidad de los procesos electorales tanto a nivel local como a nivel federal.

BIBLIOGRAFÍA

Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas. Engrose.

Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, 1ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica no. 25, 1997

Andrade, Daniela, “Pevén retraso en el PREP, pero no habrá fallas: IEEH”, en Quadratin Hidalgo, 5 de julio de 2016, disponible en <https://hidalgo.quadratin.com.mx/politica/preven-retraso-prep-no-habra-fallas-ieeh/>.

Barquín Álvarez, Emilio Rabasa *et al*, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, 1ª. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica no. 14, 1994.

Barrientos del Monte, Fernando, “La gobernanza electoral a nivel local en México: ¿mejoramos?” Ponencia en el Primer Foro Nacional de Administración Electoral y Calidad de las Elecciones en México, 22 de septiembre de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997.

Hernández, Sandor, “Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?”, en Nexos (versión web). 4 de junio de 2014, disponible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3847>.

Instituto Nacional Electoral, *Informe sobre los Mecanismos de Recolección de la Documentación de las Casillas Electorales al Término de la Jornada Electoral en las Entidades con Elecciones Concurrentes*”, Mayo de 2015, disponible en http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201505-06in_01P12-00.pdf.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Mandujano, Isaín, “Sin resolver, fraude con el voto de los chiapanecos en el extranjero”, Proceso.com.mx, disponible en <http://www.proceso.com.mx/433148/sin-resolver-fraude-voto-chiapanecos-en-extranjero>.

Marván Laborde, María, “Reforma Electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo” en *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO, 2014.

Merino, Mauricio, “Federalismo Electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro (coordinador), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral”, en *Quid iuris*, Vol. 2, 2005, pp. 41-54.

Pérez Fernández del Castillo, Germán “De la descentralización al centralismo en los procesos electorales”, en *Casa del tiempo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Distrito Federal, 2007. Pp. 63-66.

Recurso SUP-RAP-118/2016.

Redacción, “Confirma el IMPEPAC que hay retraso en el PREP”, en La Unión de Morelos.com.mx, 7 de junio de 2015, disponible en <https://www.launion.com.mx/morelos/avances/noticias/72728-confirma-el-impepac-que-hay-retraso-en-el-prep.html>. Consultado el 27 de septiembre de 2016.

Redacción, “IEEPCO argumenta retraso del PREP”, en MVM Televisión. Canal 152 Cablemás, 5 de junio de 2016, disponible en

<http://www.mvmtelevision.com/index.php/lo-mas-leido/11-no-meter-articulos-aqui/ciudad/11437-ieepco-argumenta-retraso-del-prep>.

Reglamento de Elecciones, 2016.

Santiago Castillo, Javier, “El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño”, en *Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI*, 2003, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Pp. 177-181.

Vázquez Mata, Marisonia, “Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014” en *Justicia Electoral*, núm. 15, Vol. 1, Cuarta época, enero-junio 2015, pp. 281-307.