

Consejeros Electorales e Integridad electoral

Rosalinda Castro Maravilla¹

Introducción

La Integridad Electoral es una propuesta analítica omnicomprendensiva que evalúa cada una de las fases o etapas involucradas en un proceso electoral: desde la emisión de la normativa electoral hasta el actuar de las autoridades electorales (Rodríguez, 2021). Pero esta propuesta no se centra solo en el momento en que se lleva a cabo un proceso de este tipo, también analiza lo que sucede antes y después de que este se lleva a cabo.

La riqueza de una propuesta de este tipo es que permite medir si una elección se ha llevado a cabo con integridad en algunas de sus dimensiones o en su totalidad y actuar conforme al resultado obtenido de esta evaluación, es decir, si a partir de esta valoración alguna dimensión del ciclo electoral no se llevó a cabo con integridad se pueden proponer acciones acordes para subsanarlas e incluso verificar que se lleven a cabo.

No obstante, aunque esta propuesta es un gran aporte al sistema democrático, para que las elecciones en el mundo sean más íntegras no es suficiente con el compromiso de las Instituciones y los actores que participan en una elección, se requiere que todos los habitantes de un país estén sujetos a un Estado de derecho, entendido como “aquel en que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos” (Ace Project)².

Sin esta sujeción a las leyes, incluidas las leyes electorales, una elección con integridad se observa complicada, sobre todo porque si no se aplican o se sancionan los actos que las transgreden quienes participan en una elección pueden buscar la forma de permanecer en el poder llevando a cabo malas prácticas como el que los candidatos distribuyan dádivas

¹ Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Líneas de investigación: Redes Clientelares, Clientelismo Político, Caciquismo, Sistemas Comunitarios Autónomos de Agua Potable. Email.rosalindacastrom@gmail.com

² Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/onePage>

y compra de votos, las campañas estén inundadas de dinero o los electores estén amenazados por la violencia, entre otros (Norris, 2014).

La integridad en una elección puede preservarse a través del compromiso de todos los involucrados a “respetar las leyes en materia electoral, así como los procesos y procedimientos que en ellas se establecen, con el objetivo de sumar esfuerzos para transitar de un sistema basado en la desconfianza a un sistema definido por la confianza entre los actores políticos, autoridades y con la sociedad”³. También hay otros espacios o lugares desde donde esta integridad puede velarse, por ejemplo, en los Órganos Administrativos Electorales (OAE), sobre todo porque estos Órganos “son los entes encargados de la organización de los procesos electorales” (Faustino, 2016; 15).

De estos OAE, en el caso de México, se pueden ubicar al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismos Públicos Locales (OPL), en cada uno de ellos hay una multiplicidad de actores que los hacen funcionar, para el caso del INE este está conformado por quienes forman parte del Servicio Profesional Electoral Nacional⁴ y por el Personal de su Rama Administrativa⁵, pero también está integrado los Consejeros Electorales⁶: algunos de estos Consejeros ejercen sus atribuciones de forma permanente⁷ y otros los hacen de forma temporal⁸.

³ ACUERDO POR LA INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL ESTATAL 2023: ESTADO DE MÉXICO. Disponible en:

https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/Informacion_relevante_PEG_2023/ACUERDO%20POR%20LA%20INTEGRIDAD%202023.pdf

⁴ Es un cuerpo de funcionarios responsable de organizar las elecciones; comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. Tiene dos sistemas, uno para el Instituto Nacional Electoral y otro para los Organismos Públicos Locales. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-DESPEN_QUE_es/

⁵ Son las personas que, habiendo obtenido su nombramiento en una plaza presupuestal, presten sus servicios de manera regular y realicen actividades en la rama administrativa. Disponible en: https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Estatuto_Servicio.pdf

⁶ Es una/o de los integrantes del Consejo del Instituto Nacional Electoral (INE) de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/raudel-avila/que-es-un-consejero-electoral/>

⁷ Consejeros Electorales Generales (INE), ejercen su función hasta por 9 años. Y Consejeros Electorales Generales (IEEM), ejercen su función hasta por 7 años.

⁸ Consejeros Electorales Locales y Consejeros Electorales Distritales (INE). Para el caso de los OPLES los Consejeros Electorales Distritales y los Consejeros Electorales Municipales (IEEM).

Los Consejeros Electorales son quienes dentro de estos organismos representan a los ciudadanos en cada uno de los Consejos instalados, en cada proceso electoral deberán llevar a cabo un conjunto de atribuciones y funciones dentro de las cuales les corresponden verificar que el desarrollo de cada una de las etapas de los Procesos Electorales se lleven a cabo conforme a las leyes y normas electorales. Esta atribución les permite observar todas y cada una de las actividades que se llevan a cabo en la preparación de un proceso de este tipo y si es necesario recomendar la corrección de alguna actividad que no abona a una elección.

Sin embargo, en el INE hay diversos Consejeros Electorales: los Consejeros Generales, los Consejeros Locales y los Consejeros Distritales, su diferencia radica en sus atribuciones y su lugar de observancia, de aquí la importancia de estos actores ya que desde sus propios espacios pueden aportar a la integridad de una elección.

Pero, si estos actores no cumplen con las atribuciones y funciones que les corresponden de acuerdo con la ley se pone en riesgo la integridad de una elección. Por ello es sumamente relevante no sólo el método o los métodos que se utilizan para seleccionar a estos actores, también es esencial la existencia de herramientas que permitan evaluar su desempeño posterior a su designación, con esto se podría contribuir a que estos cumplan a cabalidad con las atribuciones que la ley les ha otorgado desde el momento de su designación.

En el caso de México, en lo que se refiere a la selección de los Consejeros Electorales los requisitos que deben cubrir para ser seleccionados va a depender del Instituto Electoral que emite la convocatoria, sin embargo, por lo que se conoce hasta este momento no hay ningún mecanismo o herramienta que evalúe el cumplimiento de las atribuciones que le corresponde desempeñar a cada uno de los Consejeros Electorales posterior a su designación, lo que puede influir en que ellos cumplan o no con las atribuciones y funciones que deben llevar a cabo en cada proceso electoral, esto a pesar de la relevancia de su papel.

En este sentido, es necesario mencionar que este documento se enfoca en los Consejeros Electorales Distritales del INE por su grado de participación en las actividades que se desarrollan en cada una de las Juntas Distritales en la preparación de una elección. Se plantea que estos actores por sus atribuciones y funciones juegan un papel fundamental en cada Proceso Electoral y si las llevan a cabo como lo estipula la ley abonan a la integridad,

sin embargo, si estos no cumplen con esas atribuciones ponen en riesgo que la elección se lleve a cabo con integridad, ante esto surge una pregunta ¿la ausencia de un mecanismo que evalúe su desempeño puede influir en que estos actores no cumplan con las atribuciones que les fueron conferida por la ley o leyes electorales? lo que pone en riesgo la integridad de una elección.

¿Qué se entiende por integridad electoral?

De acuerdo con el Electoral Integrity Global Report (2022), el concepto de Integridad Electoral es “una propuesta analítica que asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral, partiendo del diseño de la legislación y de los organismos, y la selección de autoridades electorales, hasta los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización; apuntando al establecimiento de las condiciones que garantizan procesos electorales democráticos⁹ y de alta calidad, al señalar el conjunto de dimensiones, que además de garantizar elecciones libres y justas, tienen como finalidad alcanzar una mayor equidad y competitividad del sistema”, como se observa, esta propuesta es muy completa en el sentido en que no sólo se enfoca en alguna de las fases de un proceso electoral sino que por el contrario revisa todas y cada una de las partes o elementos que lo componen para así poder determinar si este puede ser considerado como un proceso íntegro que abona o no al sistema democrático de un país.

Pippa Norris (2014), fundamenta este mismo concepto de integridad electoral en “términos de compromisos internacionales y normas aceptadas, que están respaldados en una serie de convenciones, tratados y protocolos, con el objetivo de evaluar las prácticas y los comportamientos de todos los actores implicados en el proceso electoral”, cabe resaltar que esta autora construyó una serie de parámetros que, como se menciona arriba, permiten evaluar si los procesos electorales que se han desarrollado a lo largo del mundo pueden o no ser considerados como íntegros electoralmente hablando.

⁹ De acuerdo con Sebastián Vallarta (2022), al concepto de democracia se le debe entender como “aquella forma de gobierno en la que el mayor número de ciudadanos, de manera libre, directa o a través de representantes, pueden participar en los asuntos políticos del Estado. Es decir, la democracia enarbola el postulado de que el pueblo es el origen, la base y la justificación de todo poder público”.

Aunque este concepto parece abstracto, en la realidad se enfoca principalmente en la manera de actuar de todos y cada uno de los actores que participan en un proceso electoral, su principal objetivo es vigilar que todos estos actores que participan se “comporten de forma honesta y en apego a los valores y a las normas democráticas”. Sin embargo, cuando se habla de un proceso electoral generalmente se tiene presente el día de la Jornada Electoral, y se espera que estos principios y valores democráticos se cumplan ese día, pero la realidad es que estos deberían de cumplirse en cualquier etapa de este proceso (Rodríguez, 2021).

El desempeño de los Órganos Administrativos Electorales (OAE) en la Integridad Electoral

Un proceso electoral es un entramado muy complejo, está compuesto de diversas etapas, de varios elementos, y de un sinnúmero de instituciones y actores que lo hacen posible. En este sentido, Alcántara y Paredes (2022), destacan el papel que tienen los Órganos Administrativos Electorales (OAE) en la integridad de una elección, ya que estos son los encargados directos de la organización de un proceso de este tipo. Méndez, *et al* (2021) también resalta el papel que estos OAE llevan a cabo, pero ella se centra en el proceso de la integración de estos OAE, por ejemplo, ella analiza las características de la convocatoria con que se eligen a quienes los van a integrar: si es una convocatoria abierta, pública o cerrada, el perfil de los candidatos y la selección de sus miembros, por quienes serán elegidos, entre otros elementos, todo lo anterior porque considera que la elección de las personas que dirigirán estos OAE puede influir en la integridad de una elección, también, toma en cuenta el desempeño que estos órganos muestran durante el proceso electoral, considerando que estos deben ser imparciales, profesionales y, además, transparentes.

Méndez, *et al* (2021), hace referencia al profesionalismo de los funcionarios que los integran, pero solo se enfoca a los Consejeros Electorales Generales y principalmente en los Consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPL), y se centra en los parámetros que fueron utilizados para que estos fueran designados; por ejemplo exámenes, ensayos o entrevistas. Pero también es necesario hacer hincapié en analizar y evaluar el desempeño profesional de estos posterior a su designación, es decir en el transcurso de su encargo, por ejemplo, no hay uno o varios instrumentos que permita evaluar el desempeño de estos y otros Consejeros Electorales, a pesar de su relevancia en estos procesos.

Regresando a los Consejeros Electorales en los cuales se enfoca Méndez, *et al* (2021), es necesario mencionar que hay otros Consejeros que realizan sus funciones de forma temporal, es decir que solo participan cuando se instalan los Consejos y esto se lleva a cabo cuando inicia un proceso electoral: los Consejeros Electorales Locales (INE), los Consejeros Electorales Distritales (INE), los Consejeros Electorales Distritales (IEEM) y los Consejeros Electorales Municipales (IEEM), el papel que realizan estos Consejeros es fundamental ya que ellos desde sus propios espacios se encargan de que estos procesos se lleve a cabo de acuerdo con las leyes y normas electorales.

Pese a que las atribuciones y funciones de todos estos Consejeros son fundamentales, quiero destacar el papel de los Consejeros Electorales Distritales (INE)¹⁰, sin obviar el importante papel que desempeñan los otros Consejeros, cada uno de ellos que con diferentes atribuciones¹¹ abonan a la integridad en una elección, no obstante, destaco el papel de los Consejeros Electorales Distritales por las atribuciones y funciones que les confiere la ley y por el espacio en que deben llevarlas a cabo, en este sentido no es cosa menor que estos Consejeros realicen sus actividades en las células en que se organiza un proceso electoral, me refiero a las Juntas Distritales.

Atribuciones de los Consejeros Electorales Distritales

De acuerdo al artículo 79 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: Los Consejos Distritales y los Consejeros que los conforman tienen, en el ámbito de su competencia, entre otras las siguientes atribuciones:

ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES

a)	Vigilar la observancia de esta Ley y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.
b)	Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 256 y 258 de esta Ley.
c)	Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 254 de esta Ley y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de esta Ley.

¹⁰ Cabe destacar que sólo hago referencia a los Consejeros Distritales del INE, porque aunque no son los Consejeros con más atribuciones en un proceso electoral, las atribuciones que les competen y el espacio en que son designados (Juntas Distritales Ejecutivas) les permiten estar al tanto de todas y cada una de las actividades que se desarrollan en las Juntas Distritales Ejecutivas para la preparación de un proceso de este tipo.

¹¹ Véase el Anexo de este documento para conocer las atribuciones de cada uno de estos Consejeros Electorales.

d)	Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo Distrital para participar como observadores durante el proceso electoral.
e)	Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
f)	Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
g)	Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
h)	Supervisar todas las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.
i)	Las demás que les confiera esta Ley.

Fuente: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 79.

Como se observa, las atribuciones que deben cumplir los Consejeros Electorales Distritales son de vital importancia para que las elecciones se lleven a cabo con integridad por lo menos en lo que se refiere a los Órganos Administrativos Electorales que ellos integran, ya que finalmente estos en la ley son los vigilantes de que todas las actividades que requiere un proceso electoral se lleven a cabo conforme a derecho.

Como ya se mencionó, estos Consejeros Electorales se instalan en el Consejo desde el principio del Proceso Electoral y en algunos caso su quehacer finaliza un mes después del día en que se lleva a cabo la Jornada Electoral¹². En este sentido, son muchas y muy variadas las atribuciones que tienen los Consejeros Distritales (INE), sin embargo, quiero destacar el inciso h) del artículo 79 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: en donde se estipula que estos se encargan de Supervisar todas las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral, con respecto a esto se puede considerar que esta atribución es fundamental en el buen desarrollo de un proceso de este tipo, ya que como bien lo dice este inciso estos Consejeros se convierte en una suerte de vigilantes de todas las actividades que se desarrollan en la Junta Distrital en que fueron designados: estos Consejeros participan desde el proceso de selección de los ciudadanos que fungirán como

¹² Destaca que los Consejeros Electorales Locales lo hacen posteriormente.

Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE)¹³, hasta la aplicación de los Mecanismos de la Garantía de la Calidad, tanto en gabinete como en campo, en cada una de las etapas de un proceso electoral, destaca que estos Mecanismos son de vital importancia en cada uno de los procedimientos que se desarrollan en la preparación de una elección.

¹³ Figuras que se encargarán de capacitar a los ciudadanos que serán seleccionados para participar como Funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla (FMDC), entre muchas otras actividades.