

Las nuevas competencias del INE. ¿Avance o retroceso?

Mtra. Dayna Esmeralda Monroy Romero.¹
monroydayna@gmail.com

Introducción.

En los últimos años, a través de las reformas, México ha consolidado un sistema electoral que le ha permitido transitar de un periodo sin una competencia real entre partidos, a uno en el que los comicios se llevan a cabo en un contexto de mayor equidad en la contienda.

El propósito del presente trabajo es realizar un análisis posterior a la implementación de la más reciente Reforma Electoral del año 2014, que representó un significativo ajuste al andamiaje institucional, respecto a las atribuciones que se concedieron al Instituto Nacional Electoral (INE) para intervenir de una mayor manera en las elecciones locales.

La transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un órgano de carácter nacional trajo consigo una nueva distribución de competencias en detrimento de las que tenían los Institutos Electorales de las entidades federativas, hoy llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)

En un primer momento se analizarán las circunstancias en las que se gestó y se llevó a cabo la Reforma Electoral en torno a la centralización de la función electoral, los argumentos que motivaron los cambios en la legislación y respecto a los procesos de designación de las magistraturas locales, ahora a cargo del Senado de la República.

Posteriormente se estudiará el tema los cambios producidos en la reforma a fin de observar la manera en la que se ha delineado la competencia de las autoridades electorales, tanto a nivel federal/nacional como local.

¹ Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, a manera de conclusión, se hará un estudio de valoración sobre la forma en la que se han llevado a cabo las elecciones locales bajo este nuevo esquema de competencias a fin de establecer si con la implementación de los cambios estamos frente a un avance o a un retroceso y si es que como se pensó en un principio, tenemos elecciones más eficientes y menos costosas.

Inicialmente la reforma se gestó a partir de la idea de una intromisión por parte de los gobiernos estatales. Desde años atrás, uno de los cuestionamientos hechos en cuanto a las autoridades electorales ha sido respecto a su honestidad o imparcialidad y por ello no resulta difícil lograr un consenso en cuanto a la idea de que la coyuntura y la realidad política no debe ser vinculante para los órganos electorales locales.

En México suelen construirse las reformas electorales en respuesta a la experiencia vivida en los procesos electorales previos. La reforma electoral buscó solucionar algunos problemas o deficiencias que se advertían en el sistema; seis años después de la reforma y de cara a las elecciones del 2021, es un buen momento para realizar un ejercicio de evaluación. No se pretende calificarla como buena o mala sino verificar si ha funcionado o no si ha cumplido con los objetivos que se trazó.

1. Antecedentes de la reforma de 2014

El sistema electoral en nuestro país ha ido evolucionando de acuerdo con la coyuntura política y se ha ido configurando a partir de reformas constitucionales y legales que obedecían a las circunstancias y al contexto que existía tras los procesos electorales de tal modo que “las elecciones en México obligaban a modificar nuestra Ley de la materia a través de los errores o aciertos que experimentábamos antes, durante y después de la jornada electoral”. (Alarcón 2018, 14)

Desde que inició nuestra vida democrática, “las reformas políticas han sido el espacio para el desarrollo de las reglas a partir de las cuales se disputa el poder político en este país. Por eso, generan pasión e, incluso, situaciones de alta confrontación” (Valdez y González 2014, 213). Sin embargo, no podía hablarse de una real competencia política en la búsqueda del

poder, pues el mismo diseño del andamiaje jurídico hacía que el partido oficial se mantuviera en él y los partidos de oposición no contaban con oportunidad de alcanzarlo. No existía alternancia.

Esta situación generó que las elecciones se desarrollaran siempre con una sensación de desconfianza en la que desde un inicio se sabía quién habría de ser el ganador. En cada proceso electoral se había tenido la idea que la función de organizar las elecciones se encontraba bajo la influencia dirección de los gobiernos y que estos incidían en la conformación de los órganos electorales, en los que deberían ser los árbitros de la elección. Es decir, todo proceso electoral era considerado como una especie de imposición, producto de los acuerdos en la cúpula del poder.

En una contienda, un árbitro es el encargado de regular el desarrollo de la competencia a fin de hacer respetar las reglas de juegos de tal modo que ningún contrincante obtenga una ventaja indebida sobre otro y que por ello algún contrincante sea desplazado injustamente de la competencia. Para que los contendientes terminen satisfechos con el resultado de la competencia, se gane o se pierda, las condiciones de juego deben ser iguales para todos y debe percibirse una sensación de confianza en el árbitro.

Tras las elecciones de 1988 se generó un descontento en el país. La ‘caída’ del sistema alimentó la idea de una injerencia del sistema en los resultados. Se hizo evidente la “carencia de condiciones equitativas para la competencia electoral y la ausencia de instituciones electorales autónomas e independientes que garantizaran la no injerencia del gobierno o del partido hasta entonces dominante” (Astudillo 2013, 758).

Esta situación despertó la necesidad de realizar una reforma en materia electoral a conciencia, que no solo cambiara las reglas, sino que significara todo un cambio estructural en el sistema, pues un sistema electoral no solo son las reglas y procedimientos del proceso de votación, sino “los procesos y las relaciones entre actores que hacen posible la organización material de elecciones en cuanto mecanismos de representación política” (Molina 2014, 15).

Fue así como se inició una serie de reformas que configuraron una distribución separada de atribuciones y competencias entre un órgano encargado de organizar las elecciones, el IFE, y otro encargado de resolver las controversias que se presentaran en torno al desarrollo de estas y realizar un control de legalidad de los comicios, el entonces TRIFE.

Este modelo de funciones específicas para la organización y calificación de las elecciones fue delineándose y robusteciéndose con las subsecuentes reformas electorales. Las autoridades se fueron construyendo bajo la premisa de garantizar “un desempeño institucional técnico, no político, que coadyuvara a generar confiabilidad en los actores políticos y los ciudadanos de que la gestión y el control de las elecciones se realizaría a través de instancias calificadas y dotadas de una autonomía (Astudillo 2013, 760).

Fue en la reforma de 1996 cuando se dio un nuevo cambio importante a la estructura del sistema electoral al dar a las entidades federativas “la facultad de establecer, desde su Constitución Local, a los institutos electorales estatales. Estas autoridades electorales se instituyeron como órganos autónomos constitucionales con personalidad y patrimonio propios. Además, gozaban de plena autonomía técnica y de gestión, motivo por el cual tenían la responsabilidad de la administración, operación y validación de la elección popular de los niveles de gobierno de cada entidad” (Alarcón 2018, 15).

De esta manera, en un ejercicio de descentralización y de acuerdo con nuestro esquema federalista, fue necesario delinear un complejo esquema de coordinación y colaboración, con el objeto de racionalizar la coexistencia de los órganos responsables de organizar y calificar las elecciones a nivel federal y los responsables a nivel local.

Fue así como al sentar las bases de organización de los institutos electorales de las entidades federativas, el artículo 116 se convirtió en el zócalo de un sistema electoral descentralizado, “caracterizado por la armónica convivencia de órganos electorales que se distingan por su competencia específica para organizar sus respectivas elecciones” (Astudillo 2018, 97) quedando únicamente en manos de la autoridad federal la emisión de la credencial para votar y la conformación del padrón electoral y las listas nominales. (Astudillo 2013, 766).

El contexto en el que se llevaron a cabo las elecciones de 2006 trajo nuevamente la inquietud por modificar de manera sustancial las reglas y estructuras del modelo de organización de nuestro sistema electoral, así como a la urgente necesidad “de establecer límites a la actuación de los partidos, a diversos actores políticos y a particulares interesados e involucrados en la competencia electoral” (Valdez y González 2014, 216).

Nuevamente, el principal motivo para pensar en esta necesidad de ajustes al andamiaje electoral es el de las condiciones de equidad en la contienda; sin embargo, la reforma que se concretó en el 2007 reflejó una tendencia a centralizar la función electoral.

Las modificaciones al artículo 41 significaron una ampliación a la esfera de atribuciones legales del IFE, en el ámbito local, en la cual se le instituyó como “único, autor responsable y sancionador, en la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, respecto de las prerrogativas de los Partidos Políticos; así como la facultad de organizar procesos electorales locales, mediante convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas” (Bucio 2013, 92) .

Lo relativo a la exclusividad del IFE para la administración de tiempos en radio y televisión fue una disposición netamente centralista, pues le confirió la atribución aún para lo relativo al las elecciones de las entidades, “sin que las autoridades electorales correspondientes tengan algún tipo de intervención en la gestión de una prerrogativa que se ejerce dentro del proceso electoral estatal y que, por tanto, debería recaer en su ámbito de competencia” (Astudillo César 2013, 769).

Se dijo que la modificación reduciría los costos y aumentaría la eficacia en los comicios de orden local y que dicho cambio no interfería con la soberanía interior de las entidades federativas. (González Muñoz 2016, 77)

Sin embargo, a pesar de la reforma, diversas inquietudes derivadas de la elección de 2006 no fueron resueltas. En los años posteriores, en opinión de algunos, el sistema electoral se exhibió como “un modelo desacreditado, cada vez más costoso y, menos eficiente ...en donde los institutos electorales se encuentran sofocados por los gobernantes” (Bucio 2013, 90).

La preocupación respecto al costo que implicaba la organización de las elecciones seguía presente. Se decía que había un problema respecto al manejo de los recursos en la organización de las elecciones locales y un dispendio enorme en los sueldos de los funcionarios y en la operación de los órganos electorales estatales cuando no había elección de por medio.

El problema del costo de las elecciones también se argumentaba con relación a la duplicidad de funciones y el problema de coordinación entre autoridades electorales federales y locales en los casos de entidades con elecciones concurrentes.

Aunado a ello, se consideró una omisión de reforma lo relativo a “los mecanismos para la designación de los titulares de los órganos superiores de dirección, y menos sobre los requisitos e impedimentos para su nombramiento o su remoción” (González Muñoz 2016, 78)

La legislación en este aspecto daba un amplio margen a las entidades para regular la forma en la que habrían de integrarse los institutos electorales locales y los perfiles de quienes lo integrarían. Por ello, la conformación de los órganos locales se desarrolló de una manera muy variada y con la ausencia de ciertas reglas que permitieran los contrapesos respecto de las autoridades políticas de los estados.

Existían órganos que permitían la reelección de sus integrantes, había otros en los que no había impedimento para que servidores públicos ‘saltaran’ de la estructura gubernamental a un espacio entre los consejeros. De igual modo no se tomaba en consideración el mérito o la trayectoria, no había criterios para realizar las designaciones que se hacían a discreción de los Congresos locales.

Ante tantas variantes, hubo voces que se pronunciaron por establecer una legislación que estandarizara a nivel nacional los procedimientos y plazos electorales, así como para el establecimiento de reglas que pusieran límites a los métodos de designación, e incluso remoción, de los consejeros electorales y requisitos e impedimentos más adecuados que favorecieran mantener el prestigio y fortalecer la eficacia de los órganos estatales. (González Muñoz 2016, 79)

En este contexto, después de las elecciones presidenciales de 2012, el reclamo por las inconsistencias o defectos del sistema electoral volvió a aparecer y nuevamente estuvo sobre la mesa la propuesta de contar con una sola autoridad administrativa nacional que estuviera cargo de todas las elecciones y la consecuente desaparición de los institutos locales.

El tema de reconcentrar en el IFE la articulación normativa y operativa de todas las elecciones mexicanas permaneció en la agenda de pendientes de los partidos por poco más de un lustro, y volvieron a la carga en 2013. En aquellas discusiones

se apreciaban con toda claridad tres pulsiones políticas que inexplicablemente se comentaban, analizaban e impulsan como si fueran una sola, sin serlo: • Se debía “amarrarle las manos a los gobernadores” ante la injerencia que, se dice, seguían teniendo en la conformación, y en el gobierno mismo y cotidiano de las autoridades electorales de sus entidades federativas. • Para lograr eso, habría que transferir la preparación, desarrollo y calificación de las elecciones locales al IFE, por lo que, a su vez, deberían desaparecer las autoridades estatales subnacionales. • Excesivo gasto institucional electoral. (González Muñoz 2016, 77- 78)

Como parte de una estrategia de gobierno, el candidato que resultó electo tras los comicios de 2012 estableció un diálogo con las principales fuerzas políticas del país, con la finalidad de generar consensos para concretar una serie de reformas² que le permitieran llevar a cabo su programa gubernamental.

Fue así que el 2 de diciembre de 2012, se signó el documento “entre el Presidente de la República y las entonces Dirigencias nacionales de los otrora tres principales órganos políticos, el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)”, (Alarcón 2018, 19) conocido como Pacto por México. Este acuerdo entre los principales partidos políticos opositores sirvió como “el punto de arranque de la reforma político-electoral” (Bucio 2013, 93), pues éstos aprovecharon la negociación para dar respuesta a las inquietudes que aún persistían después de la reforma de 2007.

El pacto por México se conformó en tres ejes rectores: fortalecimiento del Estado Mexicano; democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, y participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. (Valdez y González 2014, 221) Además, estaba integrado por cinco puntos básicos, desglosados en asuntos de atención particular: a) sociedad de derechos y libertades; b) crecimiento económico, empleo y competitividad; c) seguridad y justicia; d) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y e) gobernabilidad democrática. (López Leyva 2015, 77)

² Además de la reforma electoral se acordó la realización de una reforma energética, educativa, de transparencia y de telecomunicaciones. (González Muñoz 2016, 83)

Este documento, negociado en los meses de transición se articuló a través de compromisos que los partidos políticos aceptaron impulsar a través de sus fracciones parlamentarias. Lo concerniente a la materia electoral quedó delineado en el compromiso número 90 el cual permitió trazar los objetivos, tendientes a “garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del gasto; aunado a eficientar y optimizar el actual modelo electoral” (Bucio 2013, 89) y que Leonardo Valdez Zurita y González (2014, 221) resumen de la siguiente manera:

El compromiso 90 consideraba la reducción y la transparencia de los gastos de los partidos políticos; la disminución en el monto de los topes de campaña y la incorporación de causales de nulidad por rebase en topes de campaña, así como a la utilización de recursos al margen de las normas establecidas por el órgano electoral; la compra de cobertura informativa en cualquiera de las modalidades periodísticas, considerando sancionar al medio involucrado; la revisión de los tiempos oficiales en radio y televisión para impulsar la cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios. Así también, prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción; fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto, y crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

Finalmente, la reforma constitucional en materia electoral fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y el 23 de mayo siguiente se publicaron las leyes secundarias que habrían de regular las nuevas dinámicas en la organización de las elecciones.

2. La reforma electoral de 2014

Si bien la reforma de 2014 buscó atender las demandas de las fuerzas políticas que participaron del Pacto y tuvo la pretensión de eficientar el desarrollo de los procesos y abaratar su costo, aún cuando realizó ajustes fuertes a este diseño institucional, solo se trató de un pequeño avance con respecto a las iniciales pretensiones de los partidos opositores.

De alguna manera se tuvo la idea que los niveles de equidad y certeza que habían alcanzado las elecciones federales podían ser trasladados al ámbito local. A pesar de la buena intención, la ejecución fue deficiente y la reforma se convirtió en solo una moneda de cambio (Valdez y González 2014, 214) que a final de cuentas resultó favorable al gobierno entrante (López 2015, 63) pues le permitió sacar adelante las reformas que había trazado en su plan de gobierno.

Se había argumentado que los institutos locales carecían de independencia, que estaban sometidos a los ejecutivos estatales y que “su estructura y burocracia acrecentaban de manera desmedida el costo de las elecciones y democracia mexicana” (Astudillo 2018, 97) y para solucionar la situación se pensó en la idea de crear una autoridad electoral nacional, que se encargara de la organización de los procesos electorales tanto federales como locales.

La lógica de las reformas relativas al modelo de organización de las elecciones en México, radica en “aislar, en la medida de lo posible, al órgano electoral de las órdenes, presiones, influencias, recomendaciones o cualquier otro mecanismo que condicione su actuación objetiva e independiente, en un principio, del Poder Legislativo y del omnipotente presidente federal, posteriormente, también de los partidos políticos y los particulares (Jiménez 2011, 159). Fue por ello que se configuró un órgano dotado constitucionalmente autonomía para realizar las funciones de organizar las elecciones (Jiménez 2011, 158) tanto federales como locales.

Se pensaba que cambiar a un nacionalismo electoral no solo mejoraría la calidad en la organización de las elecciones, sino que se disminuirían los costos generados por la duplicidad de funciones y que se incrementaría incluso la productividad en la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla (Bucio 2013, 97-98).

Sin embargo, a pesar de que con la reforma de 2014 se hizo una nueva distribución de atribuciones y competencias, que dio al recién creado INE una nueva participación en las elecciones locales, la idea del único órgano no se concretó y quedó a medias el deseo centralizador de la función electoral.

La idea de desaparecer los órganos electorales en las Entidades Federativas, no se consideró como la medida más apremiante para el constituyente, y la balanza

se inclinó –como en las reformas anteriores– en otorgar más facultades, en este caso al INE. (Bucio 2013, 95-96)

La figura de los institutos electorales locales se conservó bajo el nombre de Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) aunque su autonomía quedó parcialmente sujeta a las determinaciones centrales. Con la sujeción de la actuación de estos órganos a los lineamientos establecidos por el INE y con los nuevos procedimientos de designación de sus consejeros electorales, se produjo una relativa subordinación a la autoridad nacional.

En México, para solucionar los problemas de eficacia en la actuación del Estado se suele transformar la organización administrativa del aparato burocrático a través de la desconcentración, centralización y descentralización (Jiménez 2011, 157). Por ello resulta entendible que se haya recurrido a esta técnica para tratar de resolver las dificultades que enfrentaba la credibilidad en los órganos electorales de las entidades.

Esta modificación sustantiva respecto aspectos relevantes de la organización de las elecciones que derivó en la creación de una autoridad electoral nacional y le atribuyó nuevas competencias, “implica el desarrollo de la función electoral del Estado mexicano a través de un sistema único, aspecto que resulta inédito en la historia de la democracia mexicana” (Molina 2014, 14).

Las nuevas competencias estipuladas en el artículo 41 constitucional, concedieron al INE “capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, los lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, la observación electoral, los materiales electorales y la fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el modelo precedente, con excepción del padrón y lista de electores. Estos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación” (Astudillo 2018, 98).

Sin embargo, para algunos este cambio significó un resquebrajamiento a “la dignidad histórica del pacto federal” (González Muñoz 2016, 83-84) pues la reforma debió ser “compatible con el modelo de organización territorial” (Astudillo César 2013, 762).

Para poder dar al INE atribuciones centrales, con injerencia tanto en los procesos electorales federales como locales, era necesario avanzar hacia “la homologación y estandarización de reglas, procedimientos, prácticas e instituciones a nivel nacional” (Astudillo 2018, 100) y realizar en consecuencia un cambio en la legislación electoral, que pasó de ser un Código Federal a una Ley General en el que se distingue “una dinámica distinta de la autoridad electoral en su relación con los actores políticos y otras autoridades” (Molina 2014, 14).

A continuación, de manera breve, se enunciarán las nuevas facultades concedidas al INE³ que significaron el fortalecimiento del carácter nacional o central del modelo de organización de las elecciones en México:

a) Designación y remoción de consejeros electorales de los OPLES

Una de las atribuciones centralizadoras fue la de ser responsables de la designación y remoción de los integrantes de los órganos de dirección de los OPLES, atribución que antes de la reforma estaba en manos de los Congresos locales. Esta nueva atribución fue quizá la más aplaudida de todas pues “representó otorgar mayor autonomía a los Institutos locales ante el poder político de cada uno de los Estados” (Alarcón 2018, 23).

Ya posteriormente en la ley reglamentaria se definió el proceso de designación, el tema de las convocatorias, evaluaciones, así como los supuestos de vacancias y el procedimiento de remoción. (Valdez y González 2014, 230)

b) Servicio Profesional Nacional

Una novedad que se añade a las atribuciones centrales del INE es la de la operación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), la cual no solo comprende la gestión de las condiciones de selección, ingreso, promoción, rotación, permanencia, disciplina evaluación y profesionalización de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE,

³ Además de las enunciadas, se encuentran la de organizar la elección de las dirigencias de los partidos políticos y la responsabilidad de realizar las consultas populares, pero no serán abordadas para efectos del presente trabajo.

sino también a los de los OPLES (Astudillo 2018, 99) en dos sistemas distintos por vía del concurso público.

Ya en México se había avanzado hacia la despolitización de la función electoral. El IFE había construido “un cuerpo de funcionarios profesional, capaz de desarrollar con eficiencia imparcialidad cada una de las actividades” (Molina 2014, 20) y con ello había generado una percepción de confianza y de certeza en la ciudadanía respecto a la imparcialidad con la que operaba la institución.

Con la reforma, este avance logrado en la institución federal se trasladó también al nivel local dejando en claro que la relación laboral y administrativa recaería en los órganos locales aunque las designaciones se hicieran por la autoridad nacional.

c) Elecciones concurrentes.

En cuanto al tema de la organización electoral, una de las nuevas disposiciones de la reforma es la posibilidad de recibir en una misma casilla los votos de las elecciones locales y los votos de las elecciones federales. Esta obligación de instalar la casilla única “exige al Instituto tener aún mayor coordinación con las autoridades electorales locales” (Molina 2014, 21). El reto es grande, pues en el próximo proceso electoral 2020-2021 las elecciones serán concurrentes en las 32 entidades federativas.

d) Facultades especiales

La reforma concedió además al INE otras funciones de carácter nacional que fueron definidas en la LGIPE como facultades especiales; estas son la de asumir la realización de actividades propias, actividades de los OPLES, delegar atribuciones a los mismos y atraer sus competencias (Alarcón 2018, 22-23), lo cual puede llegar eventualmente a desplazarlos de las atribuciones que le corresponden.

Las facultades de asunción y atracción y delegación requieren el cumplimiento de ciertos requisitos y de la verificación de ciertos supuestos como la existencia de factores que impiden la organización pacífica de las elecciones o afecten los principios constitucionales y la

injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en el desarrollo del proceso electoral. (Valdez y González 2014, 231)

En cuanto a la facultad de delegación, ésta comprende las tareas de capacitación electoral, geografía electoral y distritación, padrón y lista de electores, ubicación de casillas y designación de funcionarios, resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observadores electorales, conteos rápidos, impresión de documentos y materiales, fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos. (Valdez y González 2014, 231-232)

Si bien, estas nuevas facultades autorizan al INE a intervenir en las funciones de competencia local, la verdad es que desde la reforma han sido poco utilizadas. De acuerdo con la información disponible en el portal del propio INE, la mayoría de las solicitudes para la facultad de atracción han sido desechadas y solo se ejercido en algunos casos para la integración de secretarías ejecutivas de los OPLES y en materia de equidad de género en la asignación de cargos locales pero este ejercicio solo ha consistido en la emisión de criterios o lineamientos.

Por cuanto hace a la facultad de asunción, sólo se ejerció de manera relevante para la elección extraordinaria en el estado de Puebla y en seis ocasiones más, pero de manera parcial, solo en cuanto a cuestiones relacionadas con los conteos rápidos.

Se estableció también que la coordinación y relación del INE con los OPLE sería a través de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Unidad de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE. “El primero está integrado por consejeros electorales del Consejo General. El segundo es el responsable directo de la vinculación, coordinación y supervisión del desarrollo de actividades encaminadas a la organización de las elecciones (Valdez y González 2014, 230)”.

3. ¿Avance o retroceso?

Esta serie de reformas que acaba de ser enunciada en el apartado anterior, buscó ser una respuesta a una situación de desconfianza en la que se encontraban las autoridades electorales

locales. La reforma fue una demanda reiterada “bajo el argumento de que existía intervención de autoridades gubernamentales, compra de voto en especie, manejo discrecional de recursos para favorecer a los candidatos oficiales” (Valdez y González 2014, 231).

Se ha dicho que la reforma implicó de fondo la nacionalización de la organización de las elecciones, pero si observamos el modelo, podemos ver que más bien nos encontramos ante un sistema híbrido o mixto en el que los OPLES mantienen sus atribuciones en el ámbito de competencia local, pero con un órgano central que dicta criterios, establece directrices y emite lineamientos, y si bien no los subordina, sí les dice qué deben hacer y cómo hacerlo.

Por ello es posible decir que con la reforma se produjo una incongruencia, pues el INE “tiene como deber el de coordinar y supervisar a 32 órganos locales que no dependen de él directamente, porque tienen personalidad jurídica y son autónomos, aunque paradójicamente estén obligados a acatar las disposiciones de la autoridad federal” (Valdez y González 2014, 231).

Es un hecho que este nuevo sistema no permite una autonomía plena en la operación de los órganos electorales estatales pues quedaron bajo la tutela de una autoridad nacional que coordina sus actividades; en los hechos, el INE se convirtió en supervisora de la actuación de los OPLES y decide respecto a los procesos de renovación de los poderes públicos de las entidades federativas al ser la encargada de establecer los lineamientos para el desarrollo de las elecciones locales. Al darle además al INE “la facultad de asumir parcial o totalmente la organización de las elecciones locales, se depositó en la autoridad nacional una decisión que puede suscitar tensiones con actores políticos” de los Estados (Molina 2014, 18).

Lo que puede ser preocupante es que este traspaso de atribuciones de los OPLES hacia el INE como parte de una tendencia centralizadora, sea un primer paso hacia su desaparición; más preocupantes aún pueden ser las razones y motivos de fondo. ¿Por qué se pretende que las entidades federativas dejen de ejercer su soberanía en materia electoral?

Sería entonces muy conveniente a seis años de distancia y de cara al proceso electoral 2020-2021 ver si efectivamente los cambios se traducen en condiciones de equidad en la contienda o si el proceso reformador sólo significó cargar sobre las espaldas del INE responsabilidades innecesarias.

Uno más de los argumentos que motivaron la reforma fue el de los altos costos financieros y administrativos que conlleva sostener a los organismos locales (Bucio 2013, 96); esta situación ha sido una crítica y un reclamo constante por parte de la ciudadanía.

Pero a seis años de los cambios generados, ¿de verdad se ha logrado economizar en el costo financiero para la preparación de las elecciones? El nuevo modelo de competencias entre el INE y los OPLES, ¿de verdad soluciona los dilemas que la reforma anunció que resolvería?

Es imposible dejar de ver que cada elección se convierte en un mayor reto para el Estado. Cada vez tenemos elecciones más grandes, con numerosos cargos por elegir y con un mayor número de ciudadanos en la lista nominal. Es imposible creer que una elección sea más baratas que las elecciones anteriores. No es posible afirmar que la reforma del 2014 nos haya permitido tener una democracia menos costosa.

Cuando en una contienda electoral el árbitro es imparcial y existen las mismas condiciones de competencia para todos, el triunfador no será el que reciba apoyo de los grupos de poder, sino quien logre convencer a la ciudadanía de ser la mejor opción. En estos casos, las alternancias en el poder se convierten en indicador de democratización.

La alternancia se define como el “cambio de partido del que proviene el individuo que ocupa un cargo de elección popular determinado y debe entenderse como síntoma de la democratización” (González Ulloa 2017, 51).

Es innegable que en México ha existido una tendencia de aumento en la competitividad de los comicios desde la creación del IFE y con la operación de los órganos electorales locales. Antes de la reforma de 2014 se había dado la alternancia en 23 de las 32 entidades federativas (González Ulloa 2017, 53) aún con las supuestas condiciones de imparcialidad que se alegaron para justificar la necesidad de la reforma

Además, quienes pugnaron por limitar la actuación de los OPLES bajo el argumento injerencias gubernamentales, olvidaron que dicha actuación está sujeta a mecanismos de control por parte del Tribunal Electoral local, por la Sala Regional correspondiente y por la Sala Superior, ambas del TEPJF y por ello no puede ser fácilmente manejable desde los poderes ejecutivos como se dijo.

Antes bien, después de la reforma, ha sido el TEPJF quien ha tenido que intervenir “en los asuntos de excesos reglamentarios, normativos u operativos del INE, mediante los que, en detrimento de los órganos estatales de administración electoral y de las normas constitucionales y legales locales que los regulan, ha rebasado sus propias atribuciones e invadido las de los OPLE, y hasta de los congresos estatales, lesionando el pacto federal” (González Muñoz 2016, 90-91).

Ante este panorama podemos preguntarnos: ¿Cuál es el diseño institucional adecuado para nuestra democracia? En lo particular, considero que el mejor diseño será aquel en el que los organismos electorales cuenten para cumplir con sus funciones con garantías institucionales de imparcialidad. No se trata solo de ver quien realice la designación de sus integrantes, sino que efectivamente tengan la posibilidad de ejercer libremente sus funciones, que puedan tomar decisiones arbitrales con una plena autonomía e independencia. Eso permite garantizar a su vez la autenticidad de las elecciones.

Es cierto que un primer paso hacia la independencia de los consejeros electorales locales fue su designación por parte del Consejo General del INE, pero aún existe el problema de la asignación del presupuesto anual que habrán de ejercer los OPLES que aún depende de los Congresos locales. Los institutos locales siguen dependiendo de que los gobiernos locales les concedan los recursos para trabajar. Este es un punto que la reforma dejó pendiente y que obstaculiza y dificulta aún su actuación imparcial de manera plena.

Los puntos pendientes de la reforma nos hacen pensar que los cambios que se hicieron no fueron producto de un análisis serio que sustentara la posibilidad de atender los problemas que se plantearon antes de su aprobación. Para realizar modificaciones como las que se hicieron, según señala Alarcón (2018, 30) se requiere de un análisis político, económico, social, cultural y hasta geográfico.

El contenido de la reforma generó también “las más severas críticas provenientes de la academia, de los propios órganos electorales subnacionales, algunas reconvenciones jurisdiccionales notables, y en general, de un gran sector de los expertos mexicanos” (González Muñoz 2016, 74)

Respecto a la unificación de la legislación electoral, quedaron desatendidas particularidades de las entidades federativas que solo pueden ser conocidas desde la sociedad que las experimenta. Así lo refiere González Muñoz (2016, 80):

Englobar a todos los institutos electorales en una indistinta categorización, sin hacerse cargo de sus diferencias institucionales, estructurales, funcionales y de desarrollo, parece ser una mala idea para fundamentar una propuesta de una envergadura y con un impacto tan profundo como el que se sugirió [...] constituye un despropósito que desplaza la historia individual de cada entidad federativa y hace caso omiso al empeño y el compromiso que muchos funcionarios electorales han demostrado en el transcurso de los años.

Es un hecho que la reforma del 2014 a nadie ha dejado satisfecho. Dejó insatisfacción en quienes querían un sistema totalmente central, pues la reforma no centralizó completamente la función electoral, y dejó insatisfacción en quienes están a favor del federalismo electoral que hubiesen deseado que las entidades siguieran siendo las responsables de organizar sus propias elecciones.

Las reformas deben estar encaminadas a fortalecer y robustecer la organización y las autoridades electorales y en cierta manera, esta reforma quedó a deber. Es necesario devolver a los OPLES aquellas facultades que con la Reforma de 2014 perdieron, a efecto de fortalecer a los Institutos Electorales locales. El modelo competencial que teníamos antes no funcionaba mal; debe mantenerse la estructura y funcionamiento original de los OPLES.

A futuro, la disyuntiva para el Estado será la de mantener a flote un gigantesco INE sobrecargado de atribuciones o fortalecer y consolidar, en coordinación con las entidades federativas a sus institutos electorales locales. Sin duda la segunda opción parece ser la más adecuada, para ello se requiere el diseño de adecuados esquemas que propicien una articulación eficiente de funciones siempre en el marco de sus respectivas competencias.

De cara al proceso electoral de 2021, con elecciones concurrentes en las 32 entidades federativas, la reforma tiene frente a sí, el reto de demostrar su eficacia. A seis años de diferencia, el contexto es totalmente distinto.

Bibliografía.

Alarcón Reyes, Miriam. 2018. “El federalismo electoral en México: Balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México”. En *La Ciudad de México y su esquema electoral*. Coord. Mercado Ramírez, Martha Leticia. México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Astudillo, César. 2013. “El modelo de organización electoral en México”. En *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. Coords. Astudillo, César y Carpizo, Jorge. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. 757-793.

_____. 2018. *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. México: Secretaría de Gobernación/Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Bucio Peña, Elizabeth. 2013. “Transitando del federalismo al nacionalismo electoral”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 13. (julio 2013-julio 2014): 89-121.

González Muñoz, Sergio Jesús: 2016. “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10. (julio diciembre): 73-95

González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. 2017 “Alternancia de las elecciones subnacionales en México: ¿Síntoma de democratización?”. *Estudios Políticos* 40. (enero-abril): 47-69.

Jiménez Dorantes, Manuel. 2011. “Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE”. En *Estudios comparados de Derecho Electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 157-186.

López Leyva, Miguel Armando. 2015. “El episodio reformista en México 2012-2014”. *Estudios Políticos* 35. (mayo-agosto) 61-86.

Molina, Edmundo Jacobo. 2014. “La reforma electoral de 2014: ¿Un nuevo sistema electoral?”. *El cotidiano* 187. (septiembre-octubre): 13-22.

Valdés Zurita, Leonardo y González Suárez, Patricia. 2014. “Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6. (julio-diciembre): 211-235.

