

La coordinación interinstitucional de los Organismos Públicos Locales Electorales y el Instituto Nacional Electoral en la organización de los procesos electorales

Antonio Faustino Torres¹

Resumen

La reforma electoral de 2014 estableció una nueva relación entre los institutos electorales nacional y los locales, misma que se caracteriza por la falta de autonomía de estos últimos y la superioridad en los hechos de aquél. Sin embargo, dicha reforma no señaló con precisión los mecanismos para ejercer dicha interacción, por lo cual se ha producido una serie de choques interinstitucionales, así como entre actores políticos.

Introducción

El establecimiento de una reforma electoral de gran calado en 2014 supuso una nueva lógica de coordinación entre el órgano electoral federal y los locales. Sin embargo, dicha coordinación estuvo lejos de ir a los detalles para armonizar leyes y generar certeza en cuanto a las competencias entre instituciones. Por lo anterior, el Instituto Nacional Electoral (INE) tuvo que emitir una serie de normatividad que supliera dichas deficiencias, la cual no ha estado exenta de resistencias por parte de los actores políticos, lo cual ha redundado en una serie de pugnas interinstitucionales².

Si bien, el objetivo central de los Organismos Electorales (OE) es generar certeza en las elecciones, la reforma en comento generó una serie de conflictos que en última instancia atentan contra la autonomía de los OE locales, pues si bien permanecen dentro del esquema

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Correo: anfaustino@comunidad.unam.mx

² Este impulso tuvo su punto más alto con el tema “cancha pareja”, el cual fue revocado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debido a que “el INE excedió su facultad reglamentaria, ya que ese Instituto no puede modificar o alterar el contenido de una ley, tomando en cuenta que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan, de manera que solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su debida aplicación, pero no pueden incluir nuevas disposiciones, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley” véase SUP-RAP-232/2017.

electoral, sus atribuciones han sido limitadas y se ha establecido al INE como un ente superior encargado de coordinarlos.

Precisamente, este ensayo aborda los problemas de la interacción entre organismos electorales en México. En el primer apartado se ofrece una serie de elementos teóricos para dimensionar la trascendencia e importancia de los institutos electorales, se pone de relieve la transformación de dichos entes y se contempla la dimensión internacional para comparar los tipos de autoridades electorales. En el segundo, nos adentramos al caso mexicano así como la relación de los organismos electorales locales con el federal previo a la reforma electoral de 2014 así como sus implicaciones de manera general. Finalmente, abordamos los principales temas que pusieron en interacción a los OPLES y el INE para la organización de las elecciones y subrayamos el cuestionamiento sobre qué tipo de relación se estableció a partir de esta reconfiguración ¿coordinación o subordinación?

La conceptualización de los órganos electorales

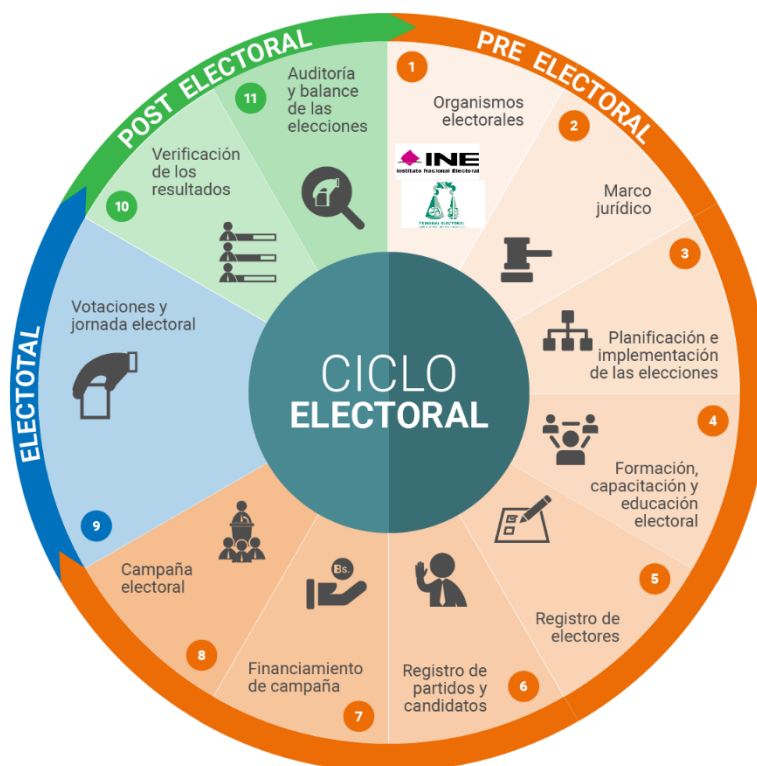
El tema de los órganos electorales (OE) debido a su centralidad en los procesos electorales ha adquirido gran relevancia a partir de las transiciones a la democracia en Latinoamérica, así como en diversos países de Europa. Es decir, gracias al establecimiento de una institución imparcial y autónoma se consiguió ofrecer elecciones confiables y se pudo conseguir la alternancia en el poder en países que presentaban regímenes autoritarios.

Dentro de la literatura, encontramos un acercamiento significativo desde el neoinstitucionalismo el cual propone que a través del diseño del esquema legal se puede influenciar el comportamiento de los actores políticos que intervienen en procesos complejos como las elecciones. De acuerdo con Torrico, este enfoque predominó en la “década de los noventa del siglo pasado debido a la convicción dentro de la ciencia política de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos políticos determinados” (Torrico, 2015: 101).

Mientras que el concepto de integridad electoral hace referencia a dos aspectos importantes: el cumplimiento de los estándares internacionales sobre elecciones, así como que “las elecciones deben entenderse como el ciclo en su conjunto, no tan solo el día de la

votación o la campaña electoral. En este sentido, la obligación de integridad electoral debe estar presente a diario” (Norris, 2014: 4).

Figura 1. Ciclo electoral



Fuente: tomado de observademocracia.org

Finalmente, la gobernanza electoral es definida como “un amplio conjunto de actividades que crean y mantienen el extenso esquema institucional en el cual las elecciones y la competencia electoral toman parte”. Ello opera en tres dimensiones: “a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral; b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego” (Mozaffar & Schedler, 2002: 7).

Cuadro 1. Los tres niveles de la gobernanza electoral

1) Diseño de reglas	
a) reglas de la competencia electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fórmula ➤ Magnitud del distrito ➤ Límites de los distritos ➤ Tamaño de la Asamblea ➤ Calendario electoral
b) Reglas de la gobernanza electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Registro de electores ➤ Registro de partidos y candidatos ➤ Regulación de financiamiento de campañas ➤ Observación electoral ➤ Diseño de boleta o papeleta ➤ Mesas de votación o casillas ➤ Votación, escrutinio y cómputo ➤ Elección de los cuerpos electorales ➤ Autoridades de resolución de conflictos
2) Reglas de aplicación (organización del juego electoral)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Registro de votantes, candidatos y partidos ➤ Registro de observadores electorales - Campañas educativas sobre el voto ➤ Organización electoral ➤ Votación, escrutinio y reportes
3) Reglas de adjudicación (Declarar los resultados electorales y resolver controversias)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Admisión de controversias ➤ Tramitación y sustanciación de casos ➤ Publicación y ejecución de resoluciones y sentencias

Fuente: Cuadro tomado de Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, 2002, p. 8

Como se puede observar, el primer nivel corresponde al diseño del esquema institucional, mismo que repercute en el segundo nivel cuando se lleva a la práctica mientras que en el tercero se desahogan los conflictos que llegaran a surgir de la contienda electoral. Específicamente, los dos últimos niveles tienen una relación estrecha con los órganos electorales; el segundo con los órganos administrativos y el tercero con los jurisdiccionales.

En cuanto a la definición del órgano electoral encontramos: “la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral que es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público” (Hernández Becerra, 1989).

Ahora bien, podemos ubicar el surgimiento de los órganos electorales después de la I Guerra Mundial cuando a los parlamentos europeos se les retiró la función de autocalificación de las elecciones y la definición de los triunfos electorales (Urruty, 2007: 14). A partir de entonces comenzaron a extenderse alrededor del mundo debido a que son instituciones fundamentales para la democracia, ya que como lo señala López-Pintor en última instancia aseguran la gobernabilidad política.

Los tipos de órganos electorales (Wall *et. Al.*, 2016: 7):

El independiente, lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental. Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.

El tipo gubernamental, el poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado.

El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

Mientras que retomamos las dimensiones de la autonomía de los órganos electorales que exponen Cárdenas, Pérez y Carbonell (1991: 941):

- 1) La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
- 2) La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
- 3) La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
- 4) La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.

Los órganos electorales y su importancia para la democracia

A partir de los procesos de democratización de la tercera ola, enfocados principalmente en América Latina, se puso mayor énfasis en los OE como instituciones cruciales para fortalecer la credibilidad de los procesos electorales. Es por ello que se hizo hincapié en la necesidad de su desempeño autónomo apartado del cuerpo gubernamental y sin injerencia partidista.

Lo anterior significó en algunos casos la creación de instituciones independientes o el rediseño de las autoridades electorales existentes que conservaron su legitimidad.

México es un ejemplo de creación de nuevas instituciones electorales encargadas de la organización de las elecciones que anteriormente eran realizadas por el gobierno; mientras que en países como Uruguay y Chile “las autoridades electorales sirvieron como la entidad dirimente al declarar válidos los resultados de los referéndums constitucionales que señalaban el final de los gobiernos militares existentes” (López-Pintor, 2004: 42); es decir, mantuvieron las estructuras previas debido a su legitimidad al interior de la sociedad.

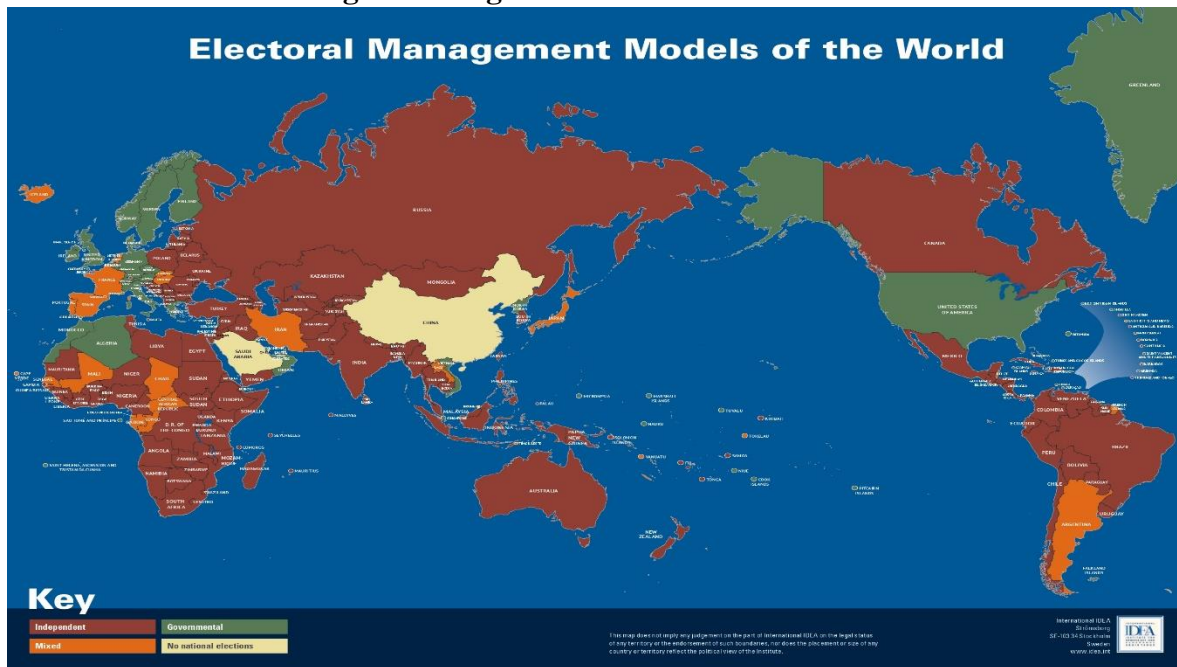
Si bien en Latinoamérica los órganos electorales estuvieron sometidos al control de los Ejecutivos esto no necesariamente ha ocurrido en otras regiones; es decir, debemos tener presente que los órganos electorales autónomos no dependen solamente de cómo se establezcan legalmente sino de las particularidades políticas de cada país. Los órganos electorales pueden ser mixtos o gubernamentales y no por ello pierden su legitimidad (los tres tipos de órganos electorales se explicarán puntualmente en el siguiente apartado).

En el caso del modelo mixto, se puede mencionar la administración electoral en Alemania, donde tres de las cuatro principales funciones son desarrolladas por el gobierno y solo una de ellas, la relativa a la delimitación de los distritos está encomendada a una comisión especial. Por último, el modelo de independencia es el que está más extendido y cuyos pioneros fueron Costa Rica y la India, después de la Segunda Guerra Mundial (Birch, 2007: 5).

Las consecuencias que podemos observar de cada modelo no permiten establecer una superioridad de uno u otro. Como lo hemos expuesto, existen democracias consolidadas en las que los modelos de órgano electoral gubernamental y mixto están presentes, lo cual no quiere decir que no sean legítimos y funcionales.

El tipo de órgano electoral más extendido es el independiente ya que se encuentra presente en el 53% de las democracias, mientras que el 27% cuenta con el modelo mixto y el 20% presenta el modelo gubernamental. Es decir, la tendencia en el mundo es el modelo independiente, como se puede observar en la siguiente figura.

Figura 2. Órganos electorales en el mundo



Fuente: Mapa tomado de Idea internacional

Los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su importancia se puede observar de mejor manera en los países “en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia, y el Estado de Derecho” (López-Pintor, 2004, p. 42). No obstante, el papel que juegan las autoridades electorales se encuentran en una constante tensión entre la autonomía y los intentos de subordinación, precisamente López-Pintor nos señala algunos ejemplos de cómo los resabios de gobiernos autoritarios atentaron contra la imparcialidad de las elecciones a través del control de dichas autoridades (2004, p. 43):

En el 2000: las elecciones de abril en Perú, que provocaron la caída de Fujimori tras una segunda vuelta sin competidor; las elecciones de septiembre en Costa de Marfil y la caída del dictador Guey; y las de octubre de la antigua Yugoslavia con la caída de Milosevic. En los tres casos hubo elecciones, cuyos resultados fueron alterados por la comisión electoral. La revuelta popular contra el presidente, su gobierno y las autoridades electorales fraudulentas acabó con el régimen.

Precisamente, la autonomía es un elemento indispensable para asegurar la legitimidad de su desempeño y para que puedan ofrecer elecciones confiables. Desde un enfoque jurídico “autonomía”, significa la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros” (Escriche,

1851), mientras que para la Real Academia de la Lengua Española (RAE), significa: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Lo anterior significa una capacidad para gobernarse sin influencias externas que interfieran en sus mecanismos de decisión, ello no implica llegar a la “autarquía”, que implica la idea de apartarse de cualquier dependencia y bastarse con sus propios recursos (RAE). Sin embargo, la autonomía no solo alude a un status legal, sino que lo fundamental es que sea una característica que se actualice en la práctica de manera sistemática. En este sentido, Woldenberg considera que (Faustino, 2014):

La autonomía es un concepto, la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía. Es decir, lo que permite que exista es que todas las decisiones se tomen en el circuito de deliberación de esa institución. Si se tomara una deliberación fuera de ese circuito todo el sistema se desmorona, no hay un momento estelar, la autonomía, se ejerce o no. Desde los pequeños esfuerzos hasta los grandes temas.

En adición a lo anterior, se debe considerar que la democratización varía del nivel nacional y el subnacional, como lo señala O'Donnell (1993, p. 11):

Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo, prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón [...]

Es decir, debido a la desigual distribución de la democracia en los países existe la posibilidad de mantener gobiernos poco transparentes en regiones donde dichas autoridades fortalecen la hegemonía de los partidos en el poder.

Los órganos electorales locales en México

En la década de los noventa se vivió una gran transformación en cuanto a la manera en que se organizaban las elecciones en nuestro país. Misma que tuvo como elemento detonador las irregularidades de las presidenciales de 1988 cuando se vivió una importante crisis política por la acusación de fraude.

Hacia 1985 todas las legislaciones electorales estatales contemplaban, de forma general, la participación del Secretario de Gobierno como presidente de las comisiones electorales así como representantes del Poder Legislativo. Sin embargo, a partir del 1996 se estableció en el artículo 116 constitucional la previsión de que los órganos electorales contaran con autonomía política al eliminar la presencia de los dichos Secretarios al interior de los Consejos locales así como del IFE.

En el plano federal hubo un cambio radical al sustraer del gobierno la organización de las elecciones e crear un órgano electoral (el Instituto Federal Electoral en 1990) que con las sucesivas reformas electorales de 1994 y 1996 se le confirió el status de autónomo.

Mientras que en el plano local se vivió una transformación que tuvo una lógica propia de acuerdo con cada entidad federativa; si bien se sustituyeron a las entonces Comisiones Estatales Electorales, no hubo un movimiento homogéneo y ordenado: los nuevos institutos aparecieron desde el inicio de la década de los noventa y otros al final e incluso hasta entrado el siglo XXI. Es de resaltar que se trataba de un fenómeno que aparecía como una reconquista de la autonomía de los estados frente al centralismo electoral que imperó desde 1946 a 1990.

Como lo afirma Peschard “el avance de la competencia política en los estados en el curso de los años noventa otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo” (2008, p. 40). Es decir, se trató de una conquista del pluralismo el que existiera una dinámica política-electoral propia en cada entidad y no solo aquella dominada por el partido hegemónico desde el centro. En consecuencia, los órganos electorales estatales surgieron como producto de esa apuesta por revitalizar el federalismo y el pluralismo político, por lo cual su transformación a organismos dependientes del nacional, ocurrida en 2014, significó el fracaso de dicha apuesta y el origen de nuevos y más graves problemas.

Por lo anterior podemos observar que existieron tres grandes momentos de transformación de los institutos electorales locales: el primero que los convirtió de comisiones estatales electorales en organismos públicos autónomos, el segundo, el periodo de reformas y reajustes para adquirir autonomía plena y el tercero, luego de la reforma electoral federal de 2014 que los estableció como organismos públicos locales.

Los organismos electorales estatales antes y después de la reforma de 2014

El régimen electoral que surgió a partir de 1990 y que se mantuvo vigente hasta 2014 implicaba una relación de coordinación entre las autoridades locales y la federal. Los temas de credencialización y actualización del padrón electoral eran dos de los más evidentes en los cuales era el IFE el encargado y proveía a los órganos locales. Precisamente, se pueden diferenciar los temas “tradicionales” de colaboración y aquéllos que se introdujeron con la reforma electoral de 2008, (la inmediata anterior a la de 2014):

Cuadro 2. Relación de los temas de colaboración tradicionales y los que asignó la reforma electoral de 2008 entre el IFE y los órganos electorales locales

Responsabilidades tradicionales	Nuevas atribuciones a partir de la reforma electoral de 2008
Registro Federal de Electores	Administración de los tiempos del Estado en Radio y Televisión
Capacitación Electoral y Educación Cívica	Los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES)
Organización Electoral	Coadyuvar en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos
Servicio Profesional Electoral	Asumir el desarrollo y conducción de las elecciones locales previo acuerdo (COFIPE, 2008, artículo 118, 3)

Fuente: Informe IFE, 2010, p. 6

A pesar del aumento de los temas de colaboración antes mencionados, el más interesante resultó ser el que estableció la posibilidad de que el IFE asumiera la organización de las elecciones en cualquiera de los estados “previa solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas formulando el proyecto de convenio correspondiente, mismo que debería ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al proceso del cual se tratara” (COFIPE, 2008, artículo 118, 3).

Con lo cual se iba más allá de la coordinación y se abría a la posibilidad de que el IFE supliera a algún órgano local. Esto, sin embargo, no motivó a que las autoridades locales optaran por delegar el desarrollo de las elecciones en el IFE a partir de entonces ni hasta la abrogación de la mencionada ley electoral.

Ahora bien, de acuerdo con las posturas de los partidos que impulsaron la reforma electoral de 2014, la intención era desaparecer a los órganos electorales por tres supuestos: primero, la incapacidad de dichas autoridades para ofrecer niveles de confianza semejantes a la que ofrecía el IFE; segundo, por la permanencia de bastiones partidistas en las entidades federativas que permiten la intromisión de los gobernadores en los institutos, y tercero, por la duplicidad de estructuras y el “gasto excesivo” que conllevaba mantenerlas. Lo anterior puede observarse en la exposición de las iniciativas, en el caso del PAN (Gaceta del Senado, 2013, p. 144):

- En algunos estados podemos hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional. En muchos estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales –a partir del control que la mayoría de ellos tiene de su congreso local, responsable del nombramiento- y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido. Esto impide que puedan desarrollar elecciones libres y equitativas, como hemos visto de manera recurrente en muchos estados del país. [...]
- En los organismos electorales locales [se] presenta un panorama muy diverso de los mecanismos para organizar las elecciones, no logrando siempre la eficacia indispensable para su labor. En no pocos de ellos reina el amateurismo y el poco profesionalismo.
- La duplicidad de estructuras entre el IFE y los institutos locales se traduce en un costo demasiado alto de nuestra democracia. El presupuesto del IFE para 2013 es de más de 11, 000 millones de pesos, y el de los treinta y dos institutos locales asciende a alrededor de 7, 000 millones. En total estamos hablando de una cantidad estratosférica y con un costo de oportunidad enorme, ya que esos recursos bien podrían invertirse en proyectos de infraestructura o de desarrollo social.

Mientras que en la propuesta perredista se destacaba (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2013, p. 9):

- La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatados por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados. Existen vicios de origen en la forma en que se designan a los consejeros y magistrados electorales de los estados, son las lógicas de cuota y de veto utilizadas entre los partidos políticos que, a la postre, actúan en detrimento de la necesaria autonomía y convierten a la supuesta ciudadanización en una ficción.
- La propuesta de creación del Instituto Nacional Electoral posibilitará atender situaciones como las siguientes: 1) Falta de independencia e imparcialidad de los consejeros locales, debido a la intromisión de los propios partidos políticos y de los gobiernos locales, lo que les resta credibilidad y poder de negociación e intervención como árbitros de las contiendas electorales; 2) Incapacidad de algunos institutos estatales electorales para separar la materia jurídica de la política, a efecto de hacer cumplir las leyes sin importar el candidato o partido político infractor; y, 3) La impericia de algunos institutos locales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, toda vez que, al confundirse recursos federales y locales, se dificulta la fiscalización y, por ende, se complica la aplicación de sanciones por infracciones a las reglas de financiamiento y gasto de los partidos y los candidatos.

- Con ese espíritu es que hoy se propone la creación del Instituto Nacional Electoral, el cual sustituiría tanto al Instituto Federal Electoral como a los 32 institutos electorales locales. Este nuevo órgano electoral nacerá con plenitud de autonomía constitucional, será la autoridad responsable de organizar y llevar a cabo los comicios federales y locales para elegir representantes de los tres niveles de gobierno.

Como puede observarse, las propuestas partidistas cuestionaban la existencia de estados sin pluralidad ni competitividad electoral. Ello, no obstante a pesar de que éstos mantuvieran la hegemonía de gobiernos estatales (por ejemplo el Distrito Federal en el caso del PRD y Guanajuato para el del PAN). Sin embargo, parece lógico que dichos partidos estuvieran pensando en las entidades gobernadas por el PRI en donde mantiene una fuerza electoral que ha impedido la alternancia, así como el fortalecimiento de sus posibilidades de triunfo en los estados de la república para el futuro.

No obstante, el resultado de la reforma se quedó a medio camino: se creó el Instituto Nacional Electoral, que reemplazó al IFE, y permanecieron los institutos locales con un sistema tendiente hacia la centralización de funciones y con un alto grado de incertidumbre:

Específicamente, se estableció que el INE “podrá” con la aprobación de al menos ocho de once votos (CPEUM, apartado C, numeral 11):

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Además de que se les facultó para:

Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General, a los consejeros Electorales de los Consejos Locales (LEGIPE art. 44, h).

Si bien, no se suprimieron los organismos estatales electorales, se hizo todo lo posible por marginarlos de las funciones de organizar las elecciones, de acuerdo con la LEGIPE el INE puede “organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle”, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de “asunción” y “atracción”. La petición surgiría de los consejeros del INE (por al menos 4 de ellos) o por la mayoría de los integrantes del consejo general local (LEGIPE, art. 120).

La implementación de la Legislación electoral de 2014 ¿Coordinación o subordinación de los OE locales?

La aplicación de la normatividad electoral federal de 2014 requirió de un proceso de creación de normas secundarias: los “lineamientos” y posteriormente un Reglamento de Elecciones así como de los “Convenios Generales de Coordinación” en cada uno de los estados que tengan elecciones concurrentes con las federales. Es decir, debido a la posibilidad del INE de entrar en ámbitos de competencia de los institutos locales, se hizo necesario que se crearan nuevos ordenamientos que le dieran viabilidad a esta dinámica.

En el siguiente cuadro se observan los temas donde pueden concurrir el INE y los OPLES y que están sujetos a una coordinación.

Cuadro 3. Distribución de atribuciones de los organismos electorales a partir de la reforma electoral 2014

Autoridad responsable	Atribuciones
Exclusivas del INE	<ul style="list-style-type: none">➤ Geografía➤ Padrón y Lista Nominal➤ Fiscalización➤ Radio y Televisión➤ Sistema Profesional Electoral Nacional➤ Capacitación➤ Ubicación de casillas➤ Designación de los integrantes de las mesas directivas
Concurrentes INE-OPLES	<ul style="list-style-type: none">➤ Resultados Preliminares➤ Encuestas y sondeos➤ Conteos rápidos➤ Observación electoral➤ Impresión de documentos➤ Producción de materiales➤ Preparación de la Jornada➤ Escrutinio y cómputo
Exclusivas del OPLE	<ul style="list-style-type: none">➤ Educación cívica

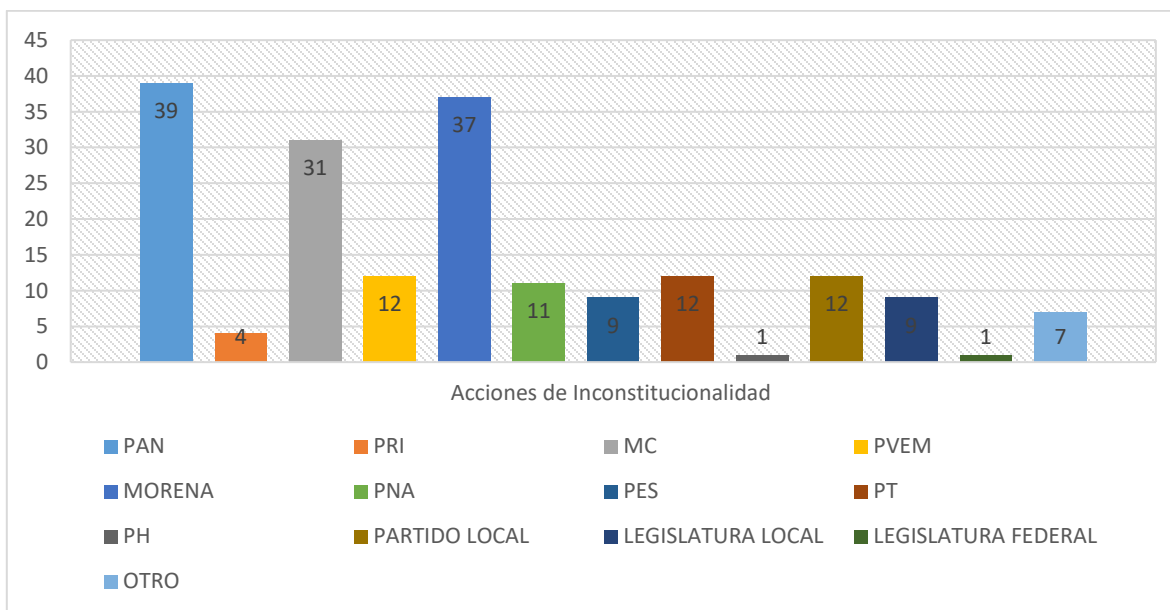
Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 41 Constitucional y el Reglamento de Elecciones.

Esta armonización no ha estado exenta de tensiones entre los OPLES y el INE, debido a que aquéllos resultaron seriamente relegados en cuanto a la nueva organización de la

administración electoral. Por lo cual se realizaron una serie de *acciones de inconstitucionalidad* después de la promulgación de la LEGIPE por los sujetos legitimados en la materia electoral: “las minorías de las Cámaras del Congreso de la Unión, las de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como el titular de la Procuraduría General de la República, las dirigencias de los partidos políticos nacionales y de las entidades federativas” (Franco, 2017: 552).

De acuerdo con Franco Salas a partir de la reforma electoral de 2014 hubo 91 temas de acciones de inconstitucionalidad donde se agrupan los diversos acumulados que provinieron de los actores antes mencionados. Precisamente, a partir de dicha base de datos (presentada en sus anexos) realizamos la distinción de los promoventes así como el número de acciones en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Acciones de inconstitucionalidad por promovente a partir de la reforma electoral federal de 2014



Fuente: Franco Salas (2017, 567)

Los partidos que promovieron más Acciones de Inconstitucionalidad fueron PAN, con 39, Morena con 37 y Movimiento Ciudadano con 31. Mientras que aquéllos que menos acciones promovieron fueron PRI con 4, Partido Humanista con 1 y Legislatura Federal con 1.

Mientras que en el ámbito local hubo 12 de partidos y 9 de Legislaturas. En cuanto a otros actores se encuentran PGR, CNDH así como los homólogos de los antes mencionados en el caso de Nuevo León.

Ahora bien, las adecuaciones que el INE ha realizado respecto a los procesos electorales locales pueden desglosarse en los siguientes rubros.

Cuadro 4. Regulación de los procesos electorales locales, 2014-2017

Objeto del acuerdo	2014	2015	2016	2017	Suma
Regulación de procesos electorales locales	12	36	15	6	69
Resolución de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales	3	78	264	69	414
Integración y organización de los Organismos Públicos Locales	24	26	27	17	94
Total	39	140	306	92	577

Fuente: cuadro tomado de Rivera Velázquez, 2017, p. 54

Después de que se aprobó la LEGIPE han existido 577 acuerdos que contemplan reglamentos, lineamientos, criterios y medidas que impactaron en el ámbito local. Para 2014 se establecieron 39 acuerdos por parte del Consejo General relacionados con lo local, de los cuales “cinco se refirieron a reglas para los nombramientos de los consejeros, diecinueve a la designación de consejeros de sendos organismos locales, uno a la coordinación de éstos con el INE y catorce a la conducción de los procesos electorales” (Rivera, 2017: 53).

Mientras que el 2015 presentó un aumento significativo, ya que el total de acuerdos fue de 140, de los cuales “36 establecieron lineamientos y criterios generales para los procesos electorales locales, 78 atendieron asuntos específicos de las elecciones en una o varias entidades, y 26 atañeron a la integración y organización de los OPL” (Rivera, 2017: 53).

En 2016 siguió la tendencia a incrementar el número de acuerdos relacionados con el ámbito local, en total hubo 306: “15 de carácter general relativos a las elecciones de ese año, 264 sobre asuntos específicos de los procesos locales, y 27 sobre nombramientos y reglas para los OPL” (Rivera, 2017: 53).

En cuanto a 2017, de enero a mayo el Consejo General del INE aprobó 6 acuerdos relativos a elecciones locales; 69 resoluciones específicas de procesos locales y 17 relacionados con nombramientos (Rivera, 2017: 53).

Sobre éste último tema, el nombramiento ha resultado un tema particularmente complejo para el INE. Si bien fue uno de los principales temas que se esperaban corregir, al sustraer la selección y destitución de las facultades de los Congresos Locales. El proceso de selección de los consejeros de los OPLES incluye: a) Consejero Presidente que durará en su encargo 7 años, b) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 6 años y c) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 3 años, mientras que el procedimiento de elección sería el siguiente (LGIPE, artículo 101 y Convocatorias disponibles en el portal Web del INE):

- 1) Convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los OPL y registro de aspirantes;
- 2) Revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos;
- 3) Examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por una institución de educación superior, de investigación o evaluación, y un examen de habilidades gerenciales;
- 4) Redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos;
- 5) Revisión y valoración curricular;
- 6) Entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE;
- 7) Integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.

A pesar del establecimiento de reglas más claras en cuanto al ingreso a los Consejos de los OPLES, han surgido problemas desde la primera designación. Por ejemplo en 2014 los partidos políticos criticaron la inclusión de ex asesores de los consejeros; es decir, porque han votado a sus propios ex colaboradores lo cual podría verse como un conflicto de intereses (Véase la acta INE/CG165/2014, p. 148).

Lo anterior deja de lado aquél ideal de la integración ciudadana de los órganos electorales después de que consiguieran la autonomía en 1996, y se ha establecido una preponderancia de profesionales de la materia electoral cuyo interés principal es alargar sus carreras y no necesariamente realizar una labor cívica por sí misma.

A lo largo de 2014 a 2017 la atribución de seleccionar a los consejeros de los OPLES, sin embargo se ha realizado conforme a lo dispuesto por la ley, de modo que a pesar de que varios aspirantes a consejero solicitaron el derecho de revisión de su ensayo o examen de conocimiento, de promover juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano

(JDC), así como de impugnaciones de partidos y personas físicas interesadas acusando a los seleccionados de vínculos con partidos o casus de inelegibilidad, dichos esfuerzos no prosperaron.

La actividad integradora de los OPLES por parte del INE se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Participación de aspirantes y seleccionados de las convocatorias del INE para integrar los máximos órganos de dirección de los OPLES

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	70	63	133	11	8
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	4	4	8	0	0
2017	21	61	694	1,200	1,894	3	1	4	1	0
Total	55	293	2,819	4,871	7,690	121	115	236	17	16

Fuente: cuadro tomado de Rivera Velázquez, 2017, p. 47

Por otra parte, la remoción de consejeros de los OPLES ha sido un aspecto que también ha ocupado a los integrantes del INE. Dicho recurso está contemplado en la LGIPE (artículos 102 y 103) como única medida de sanción contra los consejeros, la cual se considera para las siguientes situaciones:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia y la imparcialidad de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o labores.
- c) Conocer de algún asunto o participar de algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes.
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el INE. Se entiende por violación grave la que dañe los principios rectores de la función electoral.

Han existido diez casos de destituciones hasta junio de 2017, en las cuales se contemplaba a la totalidad de integrantes del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC), el 11 de mayo de 2016 debido a dos casusas: primero la alteración del padrón de electores en el extranjero que llegó a contemplar 17, 573 residentes en el extranjero, así como por el incumplimiento de integrar paritariamente las listas de registros de candidaturas a

diputados y ayuntamientos. Los consejeros del IEPC destituidos fueron: Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales, Carlos Enrique Domínguez Cordero, María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López, y Jorge Manuel Morales Sánchez (Rivera, 2017, p. 51).

Por otra parte, se removió del cargo el 16 de noviembre de 2016, a Felicitas Alejandra Valladares Anguiano como consejera presidenta de Colima, debido a la negligencia con que dio información respecto a la elección de gobernador en donde colocaba erróneamente en ventaja al candidato Jorge Luis Preciado del PAN, en un contexto de alta competitividad por lo que su declaración resultaba perjudicial para un proceso electoral imparcial y profesional por parte del OPLE local (Veáse García, 2016).

Mientras que el 20 de julio de 2017, se aprobó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del Instituto Electoral de Querétaro, debido a que cobraba como académico de la Universidad Autónoma de Querétaro y como consejero electoral, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 116 fracción IV, inciso c, 4, constitucional en donde se establece que puede desarrollar dicha actividad pero sin percibir un salario. En la misma fecha se removió del cargo a Jorge Alberto Hernández y Hernández del OPLE Veracruz por comprobársele actos de nepotismo (INE/CG745/2016).

A manera de conclusión

El cambio en la interacción de los entonces institutos electorales locales respecto al de orden nacional estableció una nueva lógica para la cual no estableció los términos para hacerla operativa, lo cual obligó a que el INE asumiera un papel intenso en cuanto a la generación de reglamentación. Lo anterior ha sido un proceso complejo, toda vez que los acuerdos que se generaron en la reforma a la ley electoral federal no involucró los detalles para hacerla viable en cuanto a la organización de las elecciones locales.

Es decir, ante la falta de acuerdo en el orden nacional, la introducción de una serie de reglamentos y medidas por parte del INE ha derivado en el surgimiento de resistencias por parte de los actores políticos tanto nacionales como locales, quienes están facultados para

impugnar a través de los medios que para el efecto establece el propio INE así como en última instancia a través de las Acciones de Inconstitucionalidad, como se mostró más arriba.

Este proceso de creación de normatividad ha profundizado el relegamiento de los OPLES que en la LGIPE ya se había hecho patente, si bien se acordó una serie de temas que están sujetos de “coordinación” entre ambas instancias, lo cierto es que dicha relación ha supeditado el papel de los órganos locales en los procesos electorales. Lo anterior se comprueba al identificar solo una atribución que realiza de manera exclusiva los OPLES, nos referimos a la educación cívica.

Por otra parte, los procesos de designación han establecido un perfil de consejeros electorales con una trayectoria en la materia, lo cual ha relegado a ciudadanos interesados en participar en estas instancias cuyos filtros resultan accesibles para especialistas en la materia. Lo anterior tiene como riesgo funcionarios que busque preservar sus oportunidades de alargar sus carreras y no necesariamente perfiles comprometidos con la labor cívica que involucra los procesos electorales.

Las destituciones son muestra de que a pesar de establecer filtros demasiado meritocráticos, sigue estando latente la influencia de los gobiernos locales, como en el caso de la destitución del IEPC de Chiapas donde los partidos que se beneficiaron de los votos del padrón de residentes en el extranjero fueron el PVEM (partido del gobernador) así como el partido local Mover a Chiapas.

Sin embargo, las evaluaciones de los aspirantes son un aspecto positivo al establecer procedimientos claros para acceder a los Consejos, sin embargo aún falta por perfeccionar dichos procesos así como garantizar que se ejerza el derecho de revisión contemplado para los aspirantes.

Finalmente, es pertinente tener presente que la relación inter institucional de los organismos electorales es un asunto de gran importancia pues garantiza el principio de certeza que guían los ordenamientos en la materia. El saber con precisión quien va a desarrollar las elecciones y contar los votos es imprescindible para una democracia consolidada, sin embargo la legislación electoral a partir de la reforma electoral de 2014 estableció un sistema que depende de los acuerdo de coordinación con los OPLES. De modo

que en una elección éstos podrían hacerse cargo de la mayor parte de las funciones del proceso y a la siguiente no tener contemplada alguna.

Referencias

Acta INE/CG165/2014

Acta INE/CG745/2016

BIRCH, Sarah, *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, University of Essex, 2007, 20 p.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando Pérez Vázquez, Carlos, y Carbonell Sánchez, Miguel (1999) “Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI” en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, IJ-UNAM/TEPJF/IFE/PNUD/Universidad de Quintana Roo.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Escriche, Joaquín Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, recuperado el 10 de marzo de 2016 biblio.juridicas.unam.mx/

Faustino Torres, Antonio (20 de enero 2014) Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el de 2014.

Faustino Torres, Antonio, (2016) *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM*, México, serie Investigaciones jurídico y político electorales, IEEM, 241 p.

Franco Salas, José Fernando (2017) “Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017”, en Ugalde, Luis Carlos, Said Hernández, Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local, México, INTEGRALIA/TEPJF,

García Carina, (2016), Acata INE sentencia y destituye a consejera de Colima, El Universal, Sección Política, 16 de noviembre de 2016

Hernández Becerra, Augusto, (1989) “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica,.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

López-Pintor, Rafael (2004) *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA

Mozaffar, Shaheen and Schedler, Andreas, (Jan., 2002) “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction” *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, p. 7

O'Donnell, Guillermo (1993) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, n. 130.

Reveles, Francisco, (noviembre 2009) “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México”, en *Revista Sinergia*, México, IEDF, núm. 9, p. 51.

- Rivera Velázquez, Jaime (2017) “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Said Hernández, *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local*, México, INTEGRALIA/TEPJF,
- Torrico Terán, Mario Alejandro, “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, enero/abril 2015.
- Urruty Navatta, Carlos Alberto (primer semestre 2007), “La importancia de los organismos electorales”, en Revista de Derecho Electora, n. 3.
- Wall, Alan et. Al. (2006) Electoral management design: The international IDEA handbook, IDEA, Sweden.