

**NUEVA ORGANIZACIÓN ELECTORAL SUBNACIONAL (OPLES) Y
DEMOCRACIA LOCAL PENDIENTE EN MÉXICO**

Pablo Vargas González

Profesor investigador del Área de Ciencia Política y Administración Urbana

Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017

Área temática 3. Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es analizar el alcance de la reforma electoral de 2014 en los procesos electorales de las entidades federativas en México, revisando las condiciones políticas existentes, el déficit en la organización y resultados electorales en elecciones locales de 2015 y 2016, particularmente la designación de consejeros en los organismos electorales en los estados (OPLES) marcaron un cambio regresivo en el federalismo electoral y en la organización de elecciones locales que repercute en la calidad democrática.

Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y democracia local pendiente en México

Pablo Vargas González¹

Introducción

En el contexto del largo proceso de consolidación política mexicana se ha puesto poco énfasis a la democracia local, y solo con las reformas político electorales de 2007 y 2014 se ha incidido vigorosamente para que los gobiernos locales puedan avanzar en procesos políticos de mayor calidad en las entidades federativas y municipios.

En Latinoamérica se puso mucha atención en que los procesos de transición y consolidación democrática fueran acompañados de una sólida voluntad política de los actores sociales en establecer reglas del juego electoral democrático, particularmente las que se refieren a la arquitectura de normas y órganos electorales (Alcántara, 2013), sin embargo en algunos países, la organización de las elecciones no corresponden a los parámetros de las democracias consolidadas (Nohlen y Sabsay, 2007:45). El árbitro electoral es y ha sido definitorio para garantizar los procesos de cambio político pacífico.

A 40 años de transición política en México hoy todavía se cuestionan las dificultades que tienen los gobiernos subnacionales en alcanzar condiciones electorales competitivas y plurales. A pesar de múltiples reformas electorales desde 1977 a la fecha aún hay críticas y demandas ciudadanas, como también de partidos políticos, por organizar elecciones limpias, transparentes e imparciales.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el alcance de la reforma electoral de 2014 en los procesos electorales en las entidades federativas, revisando las condiciones políticas existentes, el déficit en la organización y resultados electorales de 2015 y 2016, particularmente la designación de consejeros en los organismos electorales en los estados

¹ Profesor investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

(OPLES) marcaron un cambio regresivo en el federalismo electoral y en la organización de elecciones locales que repercute en la calidad democrática².

Además, el diseño e integración de los órganos electorales fueron lentamente construidos con una lógica de raigambre constitucional hacia la autonomía, vinculada directamente al régimen político, con la reforma de 2014 supone la clausura y cancelación de un ciclo de apertura y “ciudadanización” de los órganos electorales (Merino, 2003:97), particularmente en el nivel local.

El tema de federalismo ha sido un clivaje en la historia mexicana, desde el siglo XIX se produjeron fuertes discrepancias entre centralistas y federalistas, por no usar otras denominaciones que eran de cuño común, mismas que posterior a la revolución mexicana se trastocaron por los rasgos del sistema político presidencialista, pero no desaparecieron. Las diferencias centro- locales adquirieron otras manifestaciones pero la figura se tornó en un federalismo centralizado que se vivió fuertemente inclusive hasta la alternancia.

Por ello varios autores (Silvia Gómez Tagle, José Antonio Crespo, Jacqueline Peschard, Lorenzo Córdova) han tocado recientemente el carácter que tiene el “federalismo electoral” sobre todo en esta nueva etapa³. Ya sabemos, que existen 33 sistemas electorales en México y ello entraña no solo pluralismo y diversidad sino grandes obstáculos que en el territorio de lo local suelen pesar enormemente.

Con la reforma de 2007 se dio un nuevo paso en generar condiciones participativas y competitivas pero fueron insuficientes toda vez que se siguieron presentando problemas de accesibilidad a la democracia local. De nueva cuenta con la reforma política de 2014 y las exigencias de la sociedad civil y los partidos políticos se abrió una nueva etapa para llegar a condiciones de consolidación y una democracia local plena, pero su instrumentación adoleció de prácticas

² En este rubro Vargas González, Pablo “Federalismo electoral y democracia local en México: Asignatura pendiente”, 2015.

³ Puede verse el estudio coordinado por Jacqueline Peschard sobre Federalismo electoral en México en 2008, en que se abordan los cambios producidos por una fase significativa de las reformas electorales de 1996-2006.

La pregunta principal de este trabajo es ¿Cuáles han sido los factores y condiciones que han impedido una plena democracia electoral en gobiernos locales y cuáles son los riesgos de la reforma del 2014 en las entidades federativas, que supone un nuevo modelo de federalismo electoral y su incidencia en la calidad de las elecciones?

1. La importancia de la autonomía de los órganos electorales en México

Uno de los factores de la transición política mexicana desde 1977 fue convertir a las elecciones como punto de agenda central del cambio político, con dos vertientes desarrollo del pluralismo partidario, ampliando el sistema de partidos, y fortaleciendo las leyes y órganos electorales a través de un conjunto de reformas políticas (Woldenberg, Salazar, Becerra, 2011), en lo que ha sido un proceso lento, costoso y dosificado hacia la democratización de la vida política mexicana, con evidentes vaivenes que muestran la debilidad de la consolidación.

Las reformas político electorales conformaron su bases en el periodo 1977 y 1996, cuando el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones, en donde prevalecieron resabios de la hegemonía anterior, lo que impidió que se crearan las condiciones para el pasó de una transición a un proceso de consolidación de instituciones y de la cultura política de los ciudadanos. Estas modificaciones se hicieron en situaciones de alta adversidad, sobre todo para que en el nivel subnacional de generalizaran las reformas, de tal suerte, que la pluralización de condiciones tuvo un carácter asimétrico y desigual, dependiendo de los actores y elites políticas locales⁴.

Fueron reformas desde arriba, es decir desde los poderes ejecutivo y legislativo, con el control directo de los órganos electorales (administrativo y jurisdiccional) y con leyes electorales restrictivas que si bien elevaron las condiciones de un sistema competitivo, mantuvo huecos y un déficit notable de legitimidad, sobre todo en elecciones de los poderes locales.

A partir de 1990 y 1996, vía sendas reformas electorales precedidas de enérgica impugnación ciudadana, entre ellas las de 1988, se dieron pasos firmes en la restructuración de los órganos

⁴ Véase Vargas Pablo, México: reforma política obstruida. La resistencia al cambio (2006-2012). Revista Mexicana de Estudios Electorales, n. 13, p. 11-35, jun. 2014.

electorales, de la adscripción y concentración de funciones en el Estado, pasarán gradualmente a convertirse en instancias con mayores facultades. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) cuya autonomía plena se logra hasta 1996, donde sus integrantes ya no serán designados por el poder ejecutivo, sus consejeros tampoco serán representación de ningún partido dando lugar a la “ciudadanización” de estos órganos, porque inclusive se trataba de que fueran expertos, académicos o integrantes de la sociedad civil⁵.

En la larga y tortuosa trayectoria que han seguido los organismos electorales locales, desde que se contemplaron como instancias bajo el dominio de poderes locales, tanto en el periodo de la hegemonía como en los primeros años de la transición, bajo diversas fórmulas siguieron bajo la sujeción de los partidos y actores dominantes, ya que las reformas debían ser aprobadas por las legislaturas locales. Está plenamente comprobado que ese periodo inicial las reformas políticas fueron de baja incidencia puesto que se mantuvo el sistema político predominante.⁶

Los niveles locales fueron espacios de subordinación a los intereses de la elite política, donde prevalecieron los mecanismos de control que caracterizaban las elecciones semicompetitivas del régimen autoritario: la refuncionalización y la rehabilitación del corporativismo y los cacicazgos, el control exacerbado de los organismos electorales, la coacción clientelar, el uso patrimonialista de programas sociales y la propagación de la cultura del miedo para forzar el voto de la “estabilidad”.

En la siguiente etapa, de la construcción de la “autonomía” de los organismos electorales, principalmente del IFE entre 1990 y 1996, las elecciones locales alcanzaron nuevo protagonismo y pudieron expresar las bondades del pluralismo y del voto ciudadano. Empero, aun permanecieron los vicios en la organización electoral, debido al “reparto” y designación “por cuotas” de los integrantes de los organismos electorales que desfiguraron el proceso de “ciudadanización” con el que debieron ser integrados estos órganos.⁷

⁵ En el caso del órgano jurisdiccional hasta 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) que en 1990 cambió su nombre por el de Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y en 1996, se transforma en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

⁶ Véase por ejemplo Madrazo (1985) y Martínez Assad (1987).

⁷ Crespo (1996) muestra las diferencias entre leyes locales y el Cofipe.

En el nivel local, el Estado mexicano no tuvo la capacidad ni la voluntad de garantizar mejores condiciones políticas y electorales. Tampoco propició condiciones de certidumbre y legalidad tanto en el entorno como en el proceso electoral, pues las reformas electorales fueron tardías e incompletas; el inicio de la “ciudadanización” del organismo electoral central, el Instituto Federal Electoral (IFE), fue incapaz de vigilar y supervisar una estructura electoral menos afín a la lógica del partido del Estado.

La llegada de la alternancia local en las gubernaturas en 1989, abrió todo un proceso de democratización local, que se denominó, “la vía federalista”⁸ de la transición democrática, promovido por un interés de las elites locales en la búsqueda de opciones de gobierno y de formas de participación, más que el resultado de un impulso democratizador centralista ni tampoco exclusivamente por las reformas electorales; más aportó el voto ciudadano para romper los controles y los estrechos límites de participación ciudadana.

Esto dio como resultado que entre los comicios federales y locales hubiera una “profunda segmentación”, como lo plantea Molinar, de espacios y arenas electorales bien diferenciadas en “todos los comportamientos de partidos y electores”.⁹ Dos arenas con tiempos y lógicas propias, que como dijo Lechner¹⁰ sólo formalmente transcurren de modo simultáneo, pero que en realidad son asincrónicas.

Sin embargo es en este periodo cuando “florece” y valoran las elecciones locales competitivas debido a nuevas normas e instituciones locales y la declinación del sistema de partido hegemónico. Con las reformas electorales de 2007-2008 después de elecciones presidenciales conflictivas por la responsabilidad del árbitro electoral, se da una nueva revalorización a los “árbitros locales”, al modificarse el Artículo 116 constitucional, referente a régimen político local y el artículo 41 que mandató, por primera ocasión que el órgano central podría organizar las elecciones locales, cuestión que nunca se experimentó a pesar de algunas denuncias sobre actuación de los árbitros locales.

⁸ Sobre este periodo véase Vargas Pablo, “México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales”, 2011.

⁹ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena. , p. 119.

¹⁰ Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, cap. III.

El nivel local en México se encontró de pronto con una compleja estructura de 32 órganos electores administrativos locales que funcionaban con notables diferencias y resultados inclusive respecto del IFE órgano central, basados en distintas normas y reglamentos. En la formalidad tales órganos locales electorales, juegan un papel de “contrapeso” en la arquitectura institucional y soporte del federalismo electoral que mantiene prácticamente dos estructuras entre elecciones locales y federales, con una función y composición que fortalecen la autonomía y los poderes locales (Astudillo y Córdova, 2010).

Sin embargo, si bien se habló de una amplia y generalizada “ciudadanización” se desdeñó sobremanera la integración y funcionamiento real de los árbitros locales y con ello el ejercicio de la autonomía de los organismos electorales, puesto que siguieron dependiendo del dominio de la partidocracia y del “reparto” de “cuotas” en la integración de los consejos electorales, bajo el argumento federalista: “El hecho de que algunos institutos electorales demuestren francas deficiencias en su diseño institucional y evidentes carencias en su independencia y autonomía no puede llevar a realizar generalizaciones que no se sostienen con evidencia objetiva” (Astudillo y Córdova, 2010, pág.58).

2. El déficit electoral en la democracia local.

Con la reforma de 2007-2008 se pretendió pasar a la “unificación” de calendarios electorales para evitar la amplia dispersión existente, pero sobre todo a modificar la ingeniería en la organización de las elecciones en los estados, que mantenían condiciones de control político local, de notoria parcialidad y falta de limpieza, con la reforma al artículo 116 constitucional (fracción IV) que consideró por primera ocasión la posibilidad de constituir al IFE en árbitro de las elecciones locales. A lo que se agregó el modelo de comunicación política electoral y para regular el uso de recursos de gobiernos locales y poner límites a la propaganda de los gobernantes.

No obstante la reforma, subsistieron prácticas de partidos y gobiernos locales, que se constituyeron como enclaves que evitaron la aplicación de la ley y que impidieron ensanchar las condiciones de imparcialidad, legalidad y transparencia en elecciones locales. Múltiples

ejemplos de procesos electorales posteriores mostraron los límites y corto alcance de las reformas (Vargas, 2011)¹¹.

Pero también generó nuevas impugnaciones de partidos políticos hacia la discusión de un “nuevo sistema nacional de elecciones” para eliminar y reducir las diferencias en la organización de las elecciones locales y desde luego en los resultados, inclusive se planteó la posibilidad de “desaparecer” los organismos e instituciones locales electorales pero se dijo habría inestabilidad política e ingobernabilidad. Pero la amplia impugnación se centró en las notorias y asimétricas formas de organizar las elecciones en el nivel federal y local¹².

Incluso en el Pacto Por México¹³, firmado por los principales partidos políticos, en su Compromiso 90 se asienta: la viabilidad de la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), como “una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales” que traería aparejada la desaparición de los institutos electorales locales. Los factores de argumentación a favor que finalmente fueron desechados fueron: Los órganos electorales locales son muy costosos; hay duplicidad de funciones entre el IFE y los órganos locales; y la intromisión de los gobernadores en los órganos electorales.

A ello se agregan algunos aspectos previos al 2014 que persistieron en las elecciones locales fueron los siguientes.

1) Procesos políticos electorales con baja legitimidad. El ciclo de reformas electorales desde 1977 no ha sido lo suficientemente profundo para poder institucionalizar las elecciones en México, el gradualismo ha sido incompleto. Permanecen escenarios y enclaves donde aún no existe la alternancia. Según Merino (2003) esto ha sido así por no haber hecho un pacto fundacional y se tuvo una “transición votada” en cada elección se tienen que generar “reglas del juego” transitorias y de baja repercusión.

¹¹ Fueron las elecciones locales de 2008, las concurrentes de 2009 y de 2010-2012 en que inclusive hubo alternancia en tres entidades federativas (Oaxaca, Puebla, Sinaloa) pero condiciones semicompetitivas impidieron un mayor pluralismo.

¹² Véase también en Cazarín, et al, los diversos estudios que enmarcan el nuevo federalismo electoral, entre 2007 y 2014.

¹³ Véase en <http://pactopormexico.org/pacto-por-mexico-25.pdf>

2) Federalismo centralizado. La tesis federalista que se instauró desde 1977 en que los gobiernos locales se hicieron cargo de la transición política en los estados trajo diversas asimetrías, y con los años naufragó por las desigualdades en la competencia y participación. Esto se observa con el control de los procesos locales. Ha sido clara la injerencia de los gobiernos locales en la determinación de normas, organismos e instituciones que fueron determinando la competencia local con severas limitaciones al pluralismo, la competencia y la participación.

3) Carencia de autonomía de los organismos electorales. Se ha mostrado en diferentes épocas y elecciones la injerencia de fuerzas políticas locales, principalmente los gobernadores que se manifiestan en abierta parcialidad y resultados carentes de legitimidad.

4) El control de los organismos públicos locales de radio y televisión que anulan los principios del modelo de comunicación política y que impiden la propaganda gubernamental en favor de los partidos y gobernantes en el poder.

5) La utilización de recursos públicos y de programas y políticas sociales locales utilizadas para el proselitismo e inducción del voto sigue presente y hace inaplicable la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional de uso imparcial del presupuesto.

3. La reforma electoral de 2014 y su incidencia en los estados: el regreso de los abogados

Desde 2007, luego de la polémica elección federal de 2006, se hizo la demanda ciudadana de que se transformará el IFE en un organismo nacional de elecciones pero las presiones de las cúpulas de partidos y la presión de los gobernadores impidieron avanzar en esa ruta. Con la idea de elevar las condiciones de competencia y participación electoral tanto en elecciones federales como locales, en 2014 con la reforma electoral constitucional y la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se hicieron cambios fundamentales, no solo de nomenclatura sino generaron expectativas como factor de cambio en las elecciones locales.

La nueva reforma constitucional de 2014 apuntó a la restructuración de las autoridades electorales, que implicó no solo el cambio de nombre de IFE a INE sino que se dieron nuevas facultades y competencias en la organización de los procesos locales. El INE en principio,

será una autoridad supervisora y que proporcionará lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (Artículo 41, base V).

La reforma en este rubro quedó a medio camino de la propuesta de crear un sistema nacional electoral, puesto que el INE no organizará directamente elecciones locales, salvo excepciones, ni tampoco desaparecen los organismos electorales locales. Empero con el carácter de órgano nacional se dieron nuevas facultades y funciones al INE que pueden permitir mejores y mayores condiciones de competencia.

Ahora el organismo nacional puede intervenir, según el artículo 41 Constitucional (apartado B) en esferas antes no previstas, como la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de éstas, la fiscalización de ingresos y egresos de partidos y candidatos, así como en dar lineamientos y reglas en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; y también en observación electoral y conteos rápidos, entre otros.

La reforma determinó que las elecciones locales serán organizadas por un organismo público local (OPLE), según el Artículo 41 constitucional (Base V, apartado C) y se delimitan las funciones de éstos, que pueden ser “todas las no reservadas para el INE”. Se añaden dos nuevas funciones que en su operacionalización y puesta en marcha han suscitado críticas de desde la opinión pública, la sociedad civil e integrantes de partidos: 1) la designación y remoción de los integrantes consejeros de los organismos electorales locales y 2) la organización de elecciones locales con las facultades de: asunción, atracción y delegación.

El procedimiento de selección tecnocrático fallido

La primera medida, principalmente se instrumentó de manera inmediata desde 2014 con sendas convocatorias para renovar 18 organismos locales electorales que tendrían procesos concurrentes en 2015. Desde antes de su puesta en marcha se acusó al INE de violar el federalismo y hubo sendas impugnaciones ante el TEPJF que fueron desechadas por que la LEGIPE contenía una salida intermedia, no desaparecieron los organismos locales pero la designación de consejeros se verificaría por parte del consejo general del INE.

En primer lugar, el Consejo General del INE aprobó los *Lineamientos para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales*, y en

seguida integró la Comisión de Vinculación con Organismo Públicos Locales que se encargaría del proceso de selección de consejeros¹⁴.

Mediante un procedimiento complejo, técnicamente estructurado y literalmente objetivo, el INE lanzó una convocatoria de siete etapas (registro, verificación de requisitos, examen de conocimientos, elaboración de ensayo, valoración por parte de la Unidad de Vinculación, lista de finalistas, designación) pero sobre todo se hizo el énfasis de que los trámites estaban “blindados”: Lorenzo Córdova Vianello, presidente del órgano central, garantizó que en el organismo rechazarán cualquier intento de intervención “que pretenda incidir ilegítimamente” en el proceso de selección de los consejeros integrantes de los órganos públicos locales electorales (Oples)... las reglas podrán “sortear exitosamente cualquier intento de injerencia externa en esta delicada y crucial tarea”, así como evitar arbitrariedades y discrecionalidad”¹⁵.

Los resultados del procedimiento generaron algunas críticas por parte de los aspirantes, se interpusieron impugnaciones en diferentes etapas por las calificaciones, el ensayo y la revisión curricular¹⁶, pero también en varios estados los representantes de los partidos políticos externaron su preocupación por el perfil de los integrantes de los OPLES, incluso como el caso del PAN y PRD llegaron a impugnar el proceso, en el sentido de que había “datos cargados en favor del PRI. La crítica más fuerte fue que dentro del INE había un “bloque de consejeros” que determinó la selección del 95% de integrantes de los nuevos organismos locales¹⁷.

De hecho la Comisión de Vinculación con Organismo Públicos Locales del INE quedó conformada por Marco Antonio Baños, como presidente, Adriana Favela, Ciro Murayama y Arturo Sánchez Gutiérrez, quienes su designación había resultado del beneplácito del PRI,

¹⁴ Según Acuerdo INE/CG46/2014, Instituto Nacional Electoral (INE) del 6 de junio del 2014.

¹⁵ “Aprueba INE lineamientos para designar consejeros electorales locales”, Por Alma E. Muñoz, *La Jornada*, 6 de junio de 2014.

¹⁶ “Se inconforman 60 aspirantes a consejeros electorales locales por la revisión curricular” por Fabiola Martínez, *La Jornada*, 13 de septiembre de 2014.

¹⁷ “Consejeros del INE integran un bloque y acaparan Oples”, *Reforma*, José David Estrada, 22 de septiembre de 2014

sobre todo los dos primeros, quienes realizaron carreras políticas con funcionarios y líderes de ese partido.

A ello se agregó un aspecto determinante en la integración y orientación de los nuevos OPLES: Los consejeros del INE deliberadamente omitieron en las convocatorias de 2014 y 2015 el requisito de “no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad”, requisito señalado en el artículo 100, párrafo 2 inciso k) de la LGIPE. Misma que fue impugnada por partidos pero el TEPJF se encargó de ratificar.

Sobre los “vetos” a personas hay datos que señalan un descarte sin explicación alguna a candidatos que se registraron en 2014: “La Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales del INE modificó la lista definitiva de 356 aspirantes que este jueves empezó a entrevistar, dentro del proceso de selección, donde retiró a 19 personas inicialmente aprobadas y reconsideró a otras 37 que habían sido descartadas originalmente como no idóneas”¹⁸.

Esto dio lugar a la integración irregular de OPLES con una marcada presencia de integrantes provenientes de partidos políticos principalmente del PRI y de anteriores consejeros que habían operado en elecciones abiertamente impugnadas. Esto se repitió en todas las entidades puesto que fue previamente calculado que hubiera integrantes con antecedentes en los organismos electorales, lo que hizo preponderante la presencia de funcionarios sobre otros sectores principalmente de la sociedad civil, y que anunciaban la cancelación del proceso de “ciudadanización” de los organismos locales electorales.

Las críticas al procedimiento concluyeron jurídicamente cuando el TEPJF validó la convocatoria y el conjunto de elementos del proceso de selección de consejeros¹⁹. Sin embargo la prueba de fuego para esta selección iba a ser el desempeño de los nuevos organismos locales electorales.

¹⁸ José Antonio Román “PRD denuncia datos cargados en el INE para favorecer al PRI”, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2014.

¹⁹ Se señalaron anomalías como la “modificación de la lista definitiva de 356 aspirantes... donde retiró a 19 personas inicialmente aprobadas y reconsideró a otras 37 que habían sido descartadas originalmente como no idóneas”, véase en “PRD denuncia datos cargados en el INE para favorecer al PRI”, José Antonio Román, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2014.

4. Procedimiento y experiencias en elecciones locales de 2015

Cabe agregar que el INE, su Consejo General, aprobó *in facto* solo la función de delegación, dentro de las tres facultades que tiene sobre las elecciones locales concurrentes, es decir delegó a los nacientes OPLES la facultad de organizar los procesos electorales, aun cuando algunos de estos organismos no tenían las capacidades para celebrar elecciones con legalidad y equidad; otros, por ejemplo, como en el estado de Guerrero las condiciones de violencia social y política así como de impugnación a las autoridades locales obligaban a que el INE aplicara la función de “asunción”, tampoco se hizo caso, a pesar de que la reforma política lo contemplaba²⁰.

En el inédito acto de rebeldía que escenificaron de representantes del congreso y de siete partidos en el consejo general del INE, durante el mes de febrero de 2015 en que se “levantaron de la mesa” en la que se discutían las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental en campañas e imparcialidad en el uso de recursos públicos, los inconformes emitieron un “Manifiesto a la Nación” que incluyó una carta de demandas de 15 puntos, en la que estuvo el cuestionamiento a la integración de los OPLEs, en que “se incumplió el principio de máxima publicidad y de un proceso amplio de deliberación”, se favoreció la selección de perfiles partidarios²¹.

El resultado del proceso de selección con este “nuevo modelo electoral” en la integración de OPLES se tradujo en una recomposición, ya que casi no repitió ningún funcionario o consejero local con nombramiento anterior, no pasaron los filtros.

Empero, la prueba de fuego iba ser el desempeño en las elecciones mismas. Concluidas las elecciones locales concurrentes fueron cuestionados los comicios en varios estados, Colima, Campeche, inclusive el Distrito Federal pero sobre todo Chiapas por el funcionamiento de los organismos electorales locales. Líderes de los principales partidos opositores, PAN y PRD, haciendo un balance electoral, retomaron severamente los cuestionamientos de la integración de los organismos locales: precisaron que “el problema no es el diseño, sino la

²⁰ El artículo 120 de la LEGIPE señala como posibilidad de asumir directamente la organización del proceso a causa de factores que alteren la paz pública y que pongan a la sociedad en grave riesgo.

²¹ <http://zoomlegislativo.com/elecciones-2015/los-15-puntos-por-los-que-la-oposicion-no-acudio-al-llamado-del-ine/>

integración de los órganos, es lo que está fallando. Desde el INE... hasta los OPLEs locales”²².

Esta integración de OPLES se caracterizó por un “nuevo modelo electoral” que implicó modificar la relación federalista, ya que el Consejo General del INE asumió la designación de las autoridades electorales administrativas, pero supone el fin de una etapa iniciada en 1997 con la “ciudadanización” de los organismos y procesos electorales, que implicaba la integración de personas provenientes de la sociedad civil buscando equilibrios y contrapesos a los integrantes designados por los poderes locales. El nuevo procedimiento centrado en un examen de conocimientos y un ensayo eminentemente jurídico, que dificulta la llegada de representantes de organismos ciudadanos y de estudiosos de las elecciones, dio paso a la “tecnocratización” y meritocracia de los OPLES puesto que ahora el perfil de la mayoría de estos organismos son: 1) principalmente abogados, 2) expertos en derecho electoral y 3) operadores y empleados de organismos electorales (empleados de Oples, instancias desconcentradas del anterior IFE, y de tribunales locales).

De una propuesta y proceso selectivo aparentemente “blindado” en la integración de OPLES, con grandes dosis de objetividad y aparente rigor, se constituyó como un filtro definitivo que impidió el paso a personas que no son expertas en la operación electoral²³. Por otra parte se alejó del presupuesto de la reforma que plantea la integración multidisciplinaria, es decir consejeros con diferente formación profesional, y de diversidad étnica. Esto dio como resultado que el perfil de los cuadros directivos de consejeros haya sido si bien de expertos y conocedores del derecho y la operación electoral, esto no se tradujo en mayor autonomía y de real contrapeso a los gobiernos locales, o de coaliciones de partidos poderosas como ocurrió en varios estados.

El largo procedimiento de selección resultó con mucha incertidumbre y muy desgastante para los aspirantes, que se inscribieron por cientos en cada entidad dio como resultado Consejos locales de Oples, si bien con una mejoría técnica, salvo en algunos estados (Colima, Chiapas)

²² <http://aristeguinoticias.com/2707/mexico/n-chiapas-restauracion-del-autoritarismo-hay-incluso-candidatas-violadas-presidente-del-pan-en-cnn/>

²³ En 2014 se solicitó que interviniera en la aplicación del ensayo al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, esto reflejó el interés exclusivamente hacia la disciplina del derecho. En 2015 entró en su lugar el CIDE sin cambio sustantivo ya que diversos aspirantes señalaron una orientación de dictámenes sobre el derecho.

en la organización electoral, pero con un notorio déficit de autonomía electoral y personalidad como autoridad plena, con bajo nivel de debate, y sobre todo sin capacidad para enfrentar a los gobiernos y poderes locales, y mucho menos para reducir o sancionar los excesos de su fuerza política electoral. En más de quince entidades se objetó la integración de OPLES²⁴.

Los resultados electorales de 2015 saltan a la vista, donde se reprodujeron tendencias favorables al poder de la coalición del PRI-PVEM, y de recuperación de espacios locales, como las gubernaturas de Sonora y Guerrero.

Los casos de Oaxaca e Hidalgo muestran la integración de los OPLE con un marcado sentido partidario que reinstalaron los vetos y la asignación de “cuotas” de partidos pero sobre todo el control de los organismos locales al PRI. Dentro del mismo INE se soltó una versión no desmentida: “Como presidente de la Comisión de Vinculación con Oples, Ruiz dijo que Baños iba a acordar con los gobernadores. Pareciera que la relación institucional la tenía Baños y no Córdova”²⁵.

En Oaxaca, la integración del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) fue por demás atropellada a cada paso y etapa, todo ello a pesar del “nuevo método” de selección de consejeros. La gran expectativa que abrigó la renovación del órgano electoral local se fue desvaneciendo conforme pasaban los filtros. En la valoración curricular se observó que hubo “vetos” y no se siguió el reglamento donde se consideraría la “historia profesional y laboral; apego a los principios rectores de la función electoral; aptitudes e idoneidad para el desempeño del cargo; participación en actividades cívicas y sociales; y experiencia en materia electoral”.²⁶ Cada etapa fue hartamente impugnada por la parcialidad.

Al final el dictamen de la comisión del INE, y no valieron las impugnaciones, fue: El presidente del consejo y un consejero para el PRI, el PAN dos consejeras, al PRD y MC uno

²⁴ Una revisión de prensa llevó a la identificación de señalamientos por reparto de “cuotas” en: Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Chiapas, Chihuahua, Aguascalientes, Durango, Nayarit, estado de México, Querétaro, Campeche, Tabasco, Distrito Federal, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sonora y Yucatán, entre otros.

²⁵ Claudia Herrera y Alonso Urrutia “Pactan Córdova y Baños reparto de presidencias de comisiones del INE *La Jornada*, Miércoles 3 de junio de 2015, p. 15.

²⁶ Véase López y Yescas “Organismos de Administración Electoral a Nivel Subnacional: El Caso Oaxaca”, México, 2014.

cada uno. A pesar de que el gobierno local era constituido por una coalición distinta se entregó el control del OPLE al PRI.

En el estado de Hidalgo no fue distinto. La injerencia externa al novísimo método fue notable sobre todo porque el presidente de la Comisión del INE, Marco Antonio Baños es hidalguense y mantiene vínculos con los poderes locales. Igualmente hubo grandes expectativas, seguido por el interés de los medios de comunicación, se registraron 108 personas pero de un proceso de selección, con fuertes candados y filtros, concluyó con una decisión carente de objetividad por integrantes del Consejo General del INE.

De un procedimiento aparentemente infalible, compuesto por seis etapas, que resultaron desgastantes física y psicológicamente para las y los aspirantes en tres largos meses, no se respetaron las reglas básicas del juego establecidas en la misma convocatoria y se alejó de los principios de objetividad, imparcialidad y máxima publicidad.

“Después, en la tercera etapa (17 de agosto) entraron los consejeros electorales del INE, y empezó la teatralización, algunos dijeron que las entrevistas eran “charlas” otros que eran un “ejercicio” para allegarse información. Para este momento ya habíamos quedado 25 personas (18 hombres, y siete mujeres). De acuerdo con la LEGIPE y el reglamento respectivo, la entrevista y la revisión de currículum eran definitivas. Fue sorprendente como algunos consejeros/as se abalanzaron a descalificar a los aspirantes; en unos casos se hizo énfasis en la militancia partidaria y en la mayoría no se objetó ni se investigó, en general las/os entrevistadas/os se defendieron y no había grandes diferencias”.²⁷

La comisión de Vinculación de OPLES del INE tenía la tarea de integrar las listas de candidatos y los partidos políticos podrían hacer observaciones en esa semana (17-21 agosto). En los corrillos del edificio donde se realizaron las entrevistas, los rumores que semanas antes se habían esparcido en Hidalgo, fueron corroborados por varios asesores, empleados y funcionarios del INE: “Es que el Mtro. Marco Antonio Baños y la Lic. Favela ya tenían consensado al presidente del IEEH”, “como no quedó en el ensayo, se cayó todo”, “todo puede suceder ahora”, “no hay claridad, unos bajan y otros suben”. Es decir antes del

²⁷ Véase Vargas, “INE-OPLES: ciencia, teatro y farsa en Hidalgo” Pablo Vargas González Pablo en *Plaza Juárez* 1 de septiembre de 2015.

procedimiento algunos consejeros ya habían cabildeado y ya tenían “asegurada” la integración.

El dictamen que dio la Comisión de Vinculación con Organismo Públicos Locales del INE para Hidalgo fue sorprendente, no dejó claridad de las calificaciones ni de la valoración curricular, no se basa en la objetividad de las evaluaciones previas, ni de una real evaluación o un diagnóstico mínimo de las condiciones políticas de la entidad, se carece de la integración de perfiles que permitan realmente un cambio. De las siete personas designadas se desprende (currículo público y oculto) que fue una decisión política más que técnica o racional: nuevamente se dio gusto al gobierno local y los tres partidos más importantes (PRI, PAN PRD); de los cuatro “nuevos integrantes” dos fueron “cuota partidaria” en el anterior IEEH y dos más son alineados al gobierno local. A estos se añaden tres personas del INE, dos de las cuales renunciaron pero fueron sustituidas por ex empleados del IEEH.

Cabe agregar ejemplos relevantes de una indebida integración de los OPES, que en múltiples casos se produjeron en las elecciones concurrentes de 2015, donde se efectuaron elecciones federales (Diputados) y elecciones locales en 16 entidades federativas.

En las elecciones del Chiapas, que renovaron congreso local y ayuntamientos en 2015, recibieron un alud de críticas principalmente dirigidas al nuevo Ople, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC), por su negligencia y parcialidad en diversos momentos del proceso electoral, como la autorización indebida de candidaturas, que favoreció a la coalición del PRI-PVEM, e incluso se alteró el padrón electoral excluyendo a miles de electores, con resultados francamente fraudulentos, y derivó posteriormente en la salida de tres de los siete consejeros electorales de la entidad.²⁸

5. Las experiencias en elecciones locales de 2016

Durante 2015, después del proceso federal, los organismos locales electorales de trece estados fueron nuevamente convocados por el INE para su renovación, con ligeros cambios se emprendió la reestructuración interna de los OPLES, pero con igual grado de incertidumbre

²⁸ Véase <http://expansion.mx/economia/2016/03/10/ine-explica-fraude-electoral-en-chiapas>

y fallas que el año anterior, con dudas y no menos cuestionamientos sobre la objetividad del proceso selectivo y del alcance verdaderamente desvinculado de las “cuotas” e injerencia gubernamental.

Los consejeros del INE nuevamente fueron los responsables de integrar OPLES de manera subjetiva y discrecional en varios estados²⁹, que maniobró en contra de los principios básicos de legalidad, transparencia y máxima publicidad al no respetar la convocatoria misma, y repitiendo lo que hacían los gobiernos locales: asignación de cuotas entre partidos y negociando con gobernadores, con lo que la autonomía queda en duda.

Las críticas producidas en los dos años anteriores, provocaron que el Consejo General del INE realizara nuevas modificaciones en la integración de OPLES, como ejercer la facultad de atracción y establecer lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los titulares de las áreas ejecutivas³⁰. Tampoco fueron suficientes ya se había sembrado fruta envenenada.

En los trece estados donde se renovaron los OPLES para las elecciones locales de 2016, nuevamente hubo críticas y descalificaciones al procedimiento aplicado por la Comisión del OPLE, sobre todo en aquellos lugares donde se efectuaría renovación en la gubernatura³¹. Hasta el PRI enderezó cuestionamientos por la integración que no les benefició. Un representante de partido, finalmente sentenció: “Las nóminas de los Oples están llenas de priistas”.³²

Nuevamente en las elecciones locales de 2016 hubo múltiples denuncias y quejas por la parcialidad de los OPLES. Entre los casos relevantes, se encuentran inclusive solicitudes de partidos para que el INE asumiera las elecciones en cinco estados o una abierta parcialidad

²⁹ “Impugnan AN, PRD y Morena a diez consejeros de los Oples”, por Claudia Herrera Beltrán, *La Jornada*, Septiembre 9 de 2015.

³⁰ Según Acuerdo **INE/CG865/2015**.

³¹ Claudia Herrera Beltrán “Denuncian reacomodos para apoyar al PRI en comicios”, *La Jornada*, Miércoles 14 de octubre de 2015, p. 12.

³² Claudia Herrera Beltrán “Encontronazo en el INE por nombramiento de consejeros estatales, pese a modificaciones”, *La Jornada*, Sábado 31 de octubre de 2015, p. 10.

de los nuevos organismos. Los integrantes del mismo Consejo General del INE no escaparon a los señalamientos por veredictos parciales.³³

En Tamaulipas el Tribunal Federal (TEPJF) tuvo que reponer dos candidaturas a gobernador que el Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) había desechado, una de ellas resultó a la postre ganadora. En Puebla no fructificó la exigencia de destituir a todo el consejo por su clara parcialidad.

En contrapartida, en una resolución inédita, el INE removió a directivos del organismo público local (Ople) encargado de organizar los comicios en Durango, y luego envió a su personal a cumplir diversas labores, dado que había conflictos internos, cuando faltaban 23 días para efectuarse la votación; desde luego se negó a ejercer la facultad de asunción de los comicios, y su intervención fue sin asidero legal, misma que fue considerada como una injerencia externa.³⁴

En Colima, al término de la jornada electoral la presidenta del Instituto electoral de Colima (IEC) fue denunciada por dar un ganador a la gubernatura cuando aún no se tenían resultados sólidos, lo cual equivalió a violar la equidad, la denuncia del PRI procedió y el INE la destituyó.³⁵

En Hidalgo, las actuaciones del organismo local IEEH pudieron sabotear las elecciones municipales que coincidieron con la de gubernatura, al excluir el registro de 97 planillas de partidos PAN, PRD y PT por no contener el criterio de paridad de género: a ello se agregó que en el caso del PAN el OPLE metió la mano para “seleccionar” a través de una “tómbola” o sorteo que planillas permanecerían, por las denuncias tuvo que entrar la Sala Regional Toluca del TRIFE para reponer el proceso de registro a unas semanas de que concluyera la elección.³⁶

³³ Alma E. Muñoz “Las consejeras Adriana Favela y Beatriz Galindo son pro priistas, denuncia Morena”, *La Jornada*, Viernes 25 de marzo de 2016, p. 9.

³⁴ Claudia Herrera Beltrán “Por conflictos, el INE relevará a encargados de organizar los comicios en Durango”, *La Jornada*, Sábado 14 de mayo de 2016, p. 5.

³⁵ Véase <http://www.diariodecolima.com/nota/2016-11-17-destituyen-consejeros-del-ine-a-felicitas-valladares-del-iee>

³⁶ Víctor Valera, “Tribunal revive a PAN y PRD y hunde a IEE”, *El Independiente de Hidalgo*, 3 de Mayo 2016.

Las elecciones locales de 2016 resultaron fuertemente competitivas, donde se manifestó una ola de protesta ciudadana por el hartazgo social sobre políticas públicas poco efectivas pero que solo parcialmente tuvo repercusión en la “democracia representativa” debido en gran parte por la gestión cuestionada de los “nuevos” Oples. Al final de estos ejercicios electorales fueron los mismos partidos que sentenciaron el alcance de la reforma electoral y la integración de los organismos locales: “El modelo de un Instituto Nacional Electoral (INE) y 32 organismos públicos locales electorales (Oples) demostró al cabo de casi dos años que es fallido, coincidieron PRI, PAN y Morena”.³⁷

Conclusiones. “Nuevo federalismo electoral” fallido y hacia una agenda de cambios en la democracia local electoral

El “nuevo modelo electoral” que impacta la relación federalista en relación con los procesos electorales, ha quedado en la ambigüedad, debido a que la reforma electoral de 2014 se quedó a medio camino y notoriamente inconclusa ya que una de las demandas generadas por la elección presidencial de 2012 había sido la formación de un sistema nacional electoral, cuyo objetivo era disminuir y abatir las asimetrías en organización de las elecciones locales.

Con estas nuevas facultades que adquirió el INE de designar a consejeros electorales y dar una estrecha vigilancia a la organización de las elecciones locales, a través de las funciones de asunción, atracción, y/o delegación, entre otras, se puede construir el camino a un nuevo federalismo electoral, pero los riesgos de designar autoridades electorales desde el centro no son pocos, puesto que los nuevos cuadros de consejeros si bien ya no han sido nombrados por los gobernadores en buena parte de ellos distan de estar alejados de perfiles partidarios o estar sujetos a compromisos de empleo y de clientelismo.

Aun concediendo que con la reforma electoral de 2014 se podría marcar una nueva etapa de funcionamiento y mejoramiento en la organización de las elecciones locales, esto no sucedió debido a la actuación parcial en la selección de integrantes de los nuevos Oples por parte de consejeros del INE, que viciaron la composición de los organismos locales al grado de

³⁷ Claudia Herrera Beltrán “Mantener los organismos locales electorales, una falla, reconocen PRI, PAN y Morena”, *La Jornada*, Domingo 15 de mayo de 2016, p. 8.

registrar una regresión que impidió cumplir con dos de los objetivos de la reforma: fortalecer la autonomía de OPLEs para impedir el control de poderes locales, y por otra, incidir en la calidad de la democracia local.

Los nuevos OPLEs, con la nueva integración de consejeros, que concluyó la etapa de “ciudadanización de organismo autónomos”, dando paso a cuadros directivos si bien cuentan con una base mayor de experiencia en la operación electoral, la manera en que fueron designados de antemano padece condiciones de franca debilidad que dificultan su ámbito de autonomía, independencia e imparcialidad. Como se observó en las elecciones locales de 2015 y 2016 (Colima, Campeche, Aguascalientes, Chiapas) los riesgos de pifias y parcialidad sistemática quedan latentes para siguientes elecciones.

Son grandes estos riesgos, que la reforma electoral naufrague nuevamente o queden inconclusas estas nuevas modificaciones. En los estados existen poderes y fuerzas locales interesadas en intervenir en su beneficio, sin importar la legalidad o imparcialidad, con fuerte daño y desgaste de la credibilidad y confianza electoral.

Además de que sea revisado y modificado el mecanismo de selección y nombramiento de consejeros locales, control de “manos sucias”, con fórmulas menos desgastantes y de mayor repercusión en la construcción de órganos autónomos e imparciales, propongo avanzar mediante una agenda de puntos que permitan concretar la reforma constitucional y sea mayor la repercusión positiva en las entidades federativas.

1. Autonomía de los organismos electorales. Se requiere garantizar la plena capacidad de decisión y uso de recursos de los organismos electorales locales (OPLE y Tribunal electoral) alejados de toda intromisión política, partidaria o gubernamental.

2. Normas y leyes locales electorales. Permanecen leyes electorales con una visión localista en favor de partidos gobernantes, inclusive con restricciones mayores a la LEGIPPE. Se requiere una armonización de las reglas del juego electoral ya que un factor anterior fueron leyes completamente desfasadas y restrictivas.

3. Profesionalización. Con la reforma de 2014 los integrantes del OPLE podrán acceder al Servicio Nacional Profesional electoral que deriva del INE, en cada entidad federativa se debe poner atención a las particularidades de carencias y de grupos internos que inciden en

las decisiones de los organismos locales electorales. Es necesario someter a convocatoria y concurso público puestos, cargos y empleo temporal, sin injerencias partidarias.

4. Educación y cultura cívica. Con la misma reforma de 2014 la educación y capacitación electoral se convierte en una facultad que realizarán los OPLES y es necesario realizar estrategias y campañas de educación cívica, en el conjunto de la geografía.

5. Fiscalización de gastos. Se requiere trabajar armónicamente con los procedimientos del INE y establecer áreas y unidades especiales de enlace, así como también establecer un control riguroso de los gastos de los partidos, que incluya las actividades no electorales, como el uso de programas sociales.

6. Blindaje electoral y clientelismo político. Concretar que no sea “letra muerta” la disposición de aplicar imparcialmente el presupuesto público, y garantizar el blindaje y aplicación de los programas y políticas sociales locales, que hasta ahora han resultado una fuente de imparcialidad y desigualdad al utilizar recursos que alimentan el clientelismo político.

7. Modelo de comunicación política. Acrecentar las medidas para impedir que los partidos y candidatos tengan presencia ilícita en los medios de comunicación que hace inaplicable el artículo 134 constitucional; vigilar, monitorear y sancionar la presencia de gobernantes en campañas electorales que dinamitan la equidad y la competencia electoral; los institutos de Radio Tv local, deben convertirse en organismos públicos y dejar de ser órganos gubernamentales y partidarios.

Bibliografía

Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. 2010. *Los árbitros de las elecciones. Una radiografía de su estructura institucional*. Edición IIJ/UNAM/ IEPC.

Alcántara, Manuel. 2013. *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, Edición Miguel Ángel Porrúa/ IFE. 2013

Cazarín, Angélica, et al. 2014 *Federalismo Electoral: experiencias locales*, SOMEE / UAZ.

Lechner, Norbert. 1994. *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, FCE, cap. III.

López Velasco, David y Yescas Martínez, Isidoro. 2014. “Organismos de Administración Electoral a Nivel Subnacional: El Caso Oaxaca”, Ponencia presentada en el XXV Congreso de la SOMEE, San José Costa Rica.

Nohlen, Dieter y Sabsay. 2007. *Tratado de Derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, FCE.

Madrazo, Jorge. 1985. “Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 289-327.

Martínez Assad, Carlos. 1987. “State Elections in México”, en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral patterns and perspectives in México*, San Diego: University of California/Center for U.S. Mexican Studies.

Merino, Mauricio *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, 2003.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena, p. 119.

Peschard, Jacqueline (Coord.). 2008. *Federalismo electoral en México*, LX Legislatura Cámara de Diputados/UNAM/ Miguel Ángel Porrúa.

Pablo Vargas González “Federalismo electoral y democracia local en México: Asignatura pendiente”, *Ciudades*, no. 108, BUAP/RNIU, 2015.

Vargas González, Pablo. 2011. “México: Reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales” en *Justicia Electoral*, Revista del TEPJF, Núm.7.

Vargas González, Pablo. 2014. “México: reforma política obstruida. La resistencia al cambio (2006-2012). *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, n. 13, p. 11-35, jun.

Woldenberg, José, et al. 2011. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, cuarta edición.