

tres. _____

Los irreductibles del sistema electoral



La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales

Carlos GUADARRAMA CRUZ*

SUMARIO: I. *Palabras preliminares.* II. *¿Por qué los oples son un aspecto que debería ser irreductible del sistema electoral mexicano?* III. *¿Por qué las iniciativas que buscan modificarlo o desaparecer serían problemáticas para el sistema electoral?*

I. PALABRAS PRELIMINARES

91

El 5 de febrero, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reformas constitucionales, entre las cuales figuró nuevamente un conjunto de propuestas para alterar el sistema electoral mexicano. No resulta extraño que las alarmas se enciendan cuando se revisa el contenido de las iniciativas; se trata de una serie de alternativas para atender la agenda presidencial en materia electoral, como el financiamiento a partidos políticos, el acceso de estos mismos a medios como radio y televisión, la reducción de miembros en las cámaras legislativas federales, así como de alcaldías y ayuntamientos, a lo cual se suma la normalidad de proponer acciones, como disminuir o eliminar, para que todo funcione mejor mágicamente.

La iniciativa¹ de reforma electoral vuelve a colocar en el ojo del huracán el tema de qué hacer con los organismos públicos locales (OPLES),

* Carlos Guadarrama Cruz es politólogo. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO, sede México. Profesor de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, así como investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) de la OEA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-7692-2894

¹ Ejecutivo Federal, “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

puesto que, bajo la lógica presidencial, estas instituciones del nivel subnacional en México no tienen razón de ser. En lo que se ha tratado de justificar como una duplicidad de funciones o un gasto innecesario que el órgano de administración electoral nacional podría absorber. Al respecto, vale la pena recordar que con las reglas aprobadas en la reforma electoral de 2014 nunca se buscó invalidar la operación técnica de los institutos electorales locales; más bien se generó una configuración de un sistema electoral nacional donde el Instituto Nacional Electoral (INE) pasó a ser la institución al frente de la organización de procesos electorales federales y locales,² lo cual implicó un aumento considerable de atribuciones.

Los OPLES no han estado a salvo en el sexenio obradorista. En mayo de 2022 se aprobaron reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, con las cuales desaparecían áreas estratégicas del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). El llamado Plan B, de finales de 2022, una reforma a la ley general en materia electoral, cuyo objetivo principal era una transformación radical del sistema electoral mexicano, en concordancia con el precepto político de austeridad,³ incluía una propuesta para que estas instituciones electorales a nivel local solamente tuvieran un órgano superior de dirección, auxiliado por una estructura máxima dividida en dos ámbitos: organización, capacitación electoral y educación cívica, y administración, prerrogativas y asuntos jurídicos.⁴

Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, 5 de febrero de 2024, anexo 11, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

² Hernández Cruz, Armando, “Los organismos electorales locales después de la reforma de 2014”, en Mirón, Rosa María, *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-FCPyS, TEDF, IEDF, La Biblioteca, 2016, pp. 303-314.

³ Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, “Estudio introductorio: una reforma electoral en medio de la incertidumbre”, en Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqJf>

⁴ Ramírez Hühne, Paula, “¿Adiós a las elecciones auténticas?”, en Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqJf>. Es importante señalar el papel que tuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictaminar, parcialmente el 8 de mayo y totalmente el 22 de junio de 2023, que la reforma electoral era anticonstitucional, por lo que fue anulada.

Ahora bien, la propuesta enviada el 5 de febrero de 2024 estipula la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), erigiéndolo como la única autoridad administrativa electoral del país; por lo tanto, este nuevo ente absorbería las funciones de los OPLES, con lo cual sería la instancia responsable de organizar tanto la totalidad de los procesos electorales en nuestro país como los ejercicios de democracia directa. Bajo este intento por retornar a esquemas de extrema centralización, es importante mencionar que los OPLES son una pieza fundamental del federalismo mexicano, y que, en ese sentido, la existencia de instituciones electorales de ese tipo es valiosa para las democracias subnacionales.

II. ¿POR QUÉ LOS OPLES SON UN ASPECTO QUE DEBERÍA SER IRREDUCTIBLE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO?

La historia democrática de finales del siglo XX en México tuvo importantes aportes desde las entidades federativas. Fue en estos espacios donde la competencia partidista y la posibilidad real de alternancias en el poder sumaron al proceso de deshegemonización priísta,⁵ lo cual fue acompañado por las instituciones electorales locales que aparecieron mayoritariamente durante la década de 1990, con algunas excepciones que lograron su institucionalización en la primera década del siglo XXI.⁶

Esta misma evolución de las trayectorias locales es lo que ha generado hoy en día que los OPLES, como instituciones que siguen de cerca el desarrollo de la vida política en los territorios subnacionales, no estén exentos de caer en pugnas con el poder político local. Una salida a esta situación se incorporó en la reforma electoral de 2014 con el establecimiento de un nuevo mecanismo para la designación de las consejerías, a fin de dotar de mayor institucionalidad a estas instancias y evitar así que sean vulnerables ante el poder de quien ocupe la gubernatura de algún estado.

⁵ Loza, Nicolás y Méndez de Hoyos Irma, “De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (4), 2013, pp. 353-368; Loza, Nicolás y Méndez de Hoyos Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016; Del Tronco Paganelli, José, “La democracia mexicana a nivel subnacional. De la deshegemonización al patrimonialismo”, *Frontera Norte*, 30(60), 2018, pp. 181-188. <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1904>

⁶ El primero de ellos en Colima en 1991, y el más joven en Nayarit en 2007.

Pero más allá de que los OPLES son parte de la democracia a nivel subnacional en México, al menos hay dos razones más por las cuales es importante mantenerlos como elementos del sistema electoral mexicano. En primer lugar, los OPLES han sido fuente de innovaciones en materia electoral. De momento se puede señalar la experiencia de la urna electrónica por los institutos electorales locales de Jalisco y Coahuila. En segundo lugar, los OPLES son un canal institucional para la participación ciudadana; son instancias que en los estados se encargan de promover actividades para el fortalecimiento de la ciudadanía.⁷

Después de todo, lo que hoy observamos es que el INE y los OPLES operan bajo un esquema unificado de criterios que orienta la organización electoral. Esto significa que el trabajo de ambas instancias está encaminado a la celebración de elecciones íntegras y de calidad a nivel nacional y local. Asimismo, la colaboración institucional representa un esfuerzo por garantizar el derecho al voto de las y los mexicanos (incluso de aquellas personas fuera del territorio nacional), algo que no debe estar a discusión.

III. ¿POR QUÉ LAS INICIATIVAS QUE BUSCAN MODIFICARLO O DESAPARECER SERÍAN PROBLEMÁTICAS PARA EL SISTEMA ELECTORAL?

Quienes parten del argumento de que el aumento de atribuciones del INE con la reforma de 2014 hace de los OPLES simples piezas accesorias dejan fuera algunas condiciones del contexto local que deberían también ser consideradas. En principio, se requiere de instituciones que en las entidades federativas garanticen el cumplimiento de la normatividad electoral tanto federal como local. Esto, en atención a las peculiaridades que algunos marcos normativos en materia electoral se pueden encontrar a nivel estatal.

La evolución de nuestro sistema electoral como resultado de la reforma de hace diez años ha avanzado en permitir una mayor y mejor coordinación en los preparativos de las elecciones. Esta situación quedó demostrada en las elecciones concurrentes de 2018. Habrá que esperar que esto vuelva a ocurrir en los comicios de junio de este año, en los cua-

⁷ Ramírez Höhne, Paula, ¿Adiós a...”, *op. cit.*

les a nivel federal se eligen los cargos de la presidencia, las 128 senadurías y las quinientas diputaciones, pero en el nivel estatal se renuevan más de 19 mil cargos de elección popular, como gubernaturas, integrantes de legislaturas locales y ayuntamientos.⁸

La democracia electoral en México no puede sustentarse en las ideas de austeridad, recortes o ahorros, al menos no en los términos del Ejecutivo federal. Los ahorros que se piensa habrá una vez que los OPLES desaparezcan son engañosas y no resolverán de la noche a la mañana los problemas nacionales que jamás han sido descuidados no sólo por el gobierno electo en 2018, sino por sus antecesores. Por donde se le vea, reformar las instituciones electorales partiendo de supuestos como la reducción de costos, la austeridad y el revanchismo sólo comprometen que estas instituciones efectivamente cumplan con su misión constitucional, la cual se refleja en la conducción de sus acciones bajo los principios de la función electoral.

En la discusión de una eventual reforma electoral, particularmente en el tema de las instituciones electorales, será conveniente pensar en medidas que garanticen la autonomía de los órganos de administración electoral nacionales y subnacionales. Habrá que diseñar reglas que garanticen el acceso a recursos para la operación de sus actividades cotidianas y en procesos electorales, antes que pensar en debilitar sus capacidades. Las reformas deberían propiciar el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y no al revés, toda vez que ésta es una condición para la celebración de elecciones libres y justas tanto a nivel federal como local.

⁸ Instituto Nacional Electoral, *Elecciones 2024*, 2024, disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>