

La transformación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco en la democracia

The transformation of the Electoral and Citizen Participation Institute of Jalisco in democracy

Ernesto Gerardo Castellanos Silva

Doctor en Derecho Constitucional, por la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: castellanos.silva@sems.udg.mx, Universidad de Guadalajara. ORCID 0000-0001-8709-2152

Joseline Adriana González Madrigal

Maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Docente en la Universidad de Guadalajara, joseline.gonzalez4986@academicos.udg.mx ORCID: 0000-0001-5105-949X

RESUMEN: La presente investigación tiene como finalidad evidenciar que las autoridades electorales en México tienen un gran reto a partir de las reformas que se han estado elaborando en la materia electoral; en este sentido, es importante precisar que implicaciones tienen estas modificaciones normativas específicamente en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y las repercusiones que tendrá en la democracia. Este análisis se realiza mediante un método descriptivo y explicativo que permite demostrar que las autoridades electorales tienen un debilitamiento en cuanto a su estructura y facultades te-
Recibido: 10 de noviembre 2022. Dictaminado: 09 de diciembre de 2022

ABSTRACT: The purpose of this investigation is to show that the electoral authorities in Mexico have a great challenge from the reforms that have been elaborated in electoral matters; In this sense, it is important to specify what implications these regulatory modifications have specifically in the Electoral Institute and Citizen Participation of Jalisco and the repercussions it will have on democracy. This analysis is carried out through a descriptive and explanatory method that allows us to demonstrate that the electoral authorities have a weakening in terms of their structure and powers, having a reduction in institutional capacities that

niendo una reducción de las capacidades institucionales que se traduce en una transformación y afecta de manera significativa a la democracia.

Palabras clave: Autoridad electoral, debilitamiento, democracia, transformación.

translates into a transformation that significantly affects democracy.

Keywords: Electoral authority, weakening, democracy, transformation.

SUMARIO: PREÁMBULO / I. ANTECEDENTES DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES / II. EVOLUCIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO / III. DEBILITAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL DE MÉXICO / IV. CONCLUSIÓN

Preámbulo

En México las autoridades electorales tienen el desafío principal de mantener un desarrollo sostenible en las instituciones electorales que fomenten la transparencia y prevalezca el estado de derecho. Esta correlación refuerza el funcionamiento tanto organizativo como estructural en materia electoral consintiendo garantizar la democracia en el país.

En este sentido la investigación se centra en demostrar que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco a partir de las posibles reformas que se han tenido en el país corre el riesgo de generar un debilitamiento en su estructura y funcionamiento que repercute en la efectividad de las instituciones; por ende la finalidad del análisis se sustenta en lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para conseguir las metas que se tienen planteadas a nivel global con el desafío de culminar en la igualdad y la justicia, en este caso se estudia el ODS con numeral 16 denominado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” el cual fija las bases y tiene como esencial garan-

tizar los derechos humanos primordialmente para la efectividad de las instituciones.

Las metas fundamentales que se consideran para el desarrollo del caso son el numeral 16.3 que tiene como objeto promover principalmente el estado de derecho y lograr garantizar la igualdad para el acceso a la justicia, el 16.6 que sustenta crear instituciones eficaces y transparentes en el orden nacional; también el 16.8 que tiene como objetivo conseguir ampliar y fortalecer la participación del país en el desarrollo de las instituciones y para finalizar el 16.10 que admite garantizar el acceso a la información y los derechos humanos conforme a lo que establece la normatividad tanto nacional como internacional; por consiguiente se busca que a través de esta investigación se consiga vislumbrar si las reformas electorales alcanzan a fortalecer las instituciones nacionales y si obedecen a la aplicación de leyes en favor de la garantía de los derechos humanos.

Además se sustenta en la implementación de los Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) que tienen la finalidad de sintetizar temas de relevancia nacional en la investigación, por consiguiente se relaciona con el PRONACE denominado “Seguridad Humana” el cual es de relevancia en el país porque determina las posibles soluciones en las que se puede enfrentar el país respecto de las violencias estructurales que se especifican principalmente en ideales democráticos para permanecer el estado de derecho buscando mantener la efectividad de las instituciones.

En consecuencia la investigación tiene como propósito demostrar que existe un debilitamiento de las instituciones a partir de las reformas que se han presentado en materia electoral, buscando reforzar su efectividad desde las metas que se han acordado de manera internacional.

Antecedentes de las instituciones electorales

La transición democrática de México tomó impulso a partir de la década del setenta, adhiriéndose a los procesos transicionales que Samuel Huntington agrupó en la tercera ola democratizadora. Dado el espacio temporal en que comenzaron a producirse los cambios constitucionales orientados a la apertura del régimen, la comparación entre la transición mexicana y la española ha sido frecuente.

No obstante, la evolución democrática mexicana difícilmente puede ser equiparada a la de otro régimen político, porque cada una cuenta con una especificidad que la separa de las otras; sin embargo, para buscar puntos de confluencia ante manifestaciones análogas que, por las formas y las circunstancias en que se propiciaron, se convirtieron en referencia obligada al tratar de encontrar el modelo de transición más adecuado.

La diferencia más significativa entre ambas transiciones consiste en que mientras la española se produjo en un corto periodo de tiempo y culminó con la expedición de un texto constitucional que confirió una nueva forma al ejercicio del poder, la mexicana optó por un espacio temporal más prolongado, a través de ajustes sucesivos que poco a poco fueron dando un nuevo rostro al sistema político. El cambio político experimentado por una decena de cirugías mayores a la Constitución, y otras tantas a las leyes secundarias en materia electoral, constata que los actores políticos privilegiaron una política reformista encaminada a conseguir objetivos específicos a través de uno o más ajustes que se prolongaron en el tiempo.

En este sentido, la evolución del derecho electoral, a través de sus reformas, comprueba que el modelo de transición política que se adoptó en México utilizó a la reforma electoral como medio y al gradualismo como medio. Es por ello que las reformas pueden agruparse por generaciones, ya que existe un hilo conductor que las orientó a la bús-

queda de finalidades concretas, dentro de las que se encuentra el desarrollo y fortalecimiento del pluralismo político, la configuración de una función de Estado para afrontar lo electoral, a través de instituciones autónomas e independientes; el enraizamiento de paridad de condiciones para que la competencia política se desarrollara equitativamente y la nacionalización de la función electoral mediante un nuevo modelo de organización electoral.

La primera generación de reformas electorales contempladas las de 1963, 1977 y 1986 se asentaron en la premisa del pluralismo político; es decir, en una decisión encaminada a depositar en las elecciones y los partidos la garantía de heterogeneidad política y social de México, cuyo propósito fundamental fue fomentar la presencia pública de las minorías en los órganos de representación política.

El contexto político en el que se enmarca esa generación de reformas explica en qué medida el agotamiento de las estructuras legitimadoras del régimen político mexicano fue un factor clave para detonar su apertura. En efecto, tanto el sistema electoral de mayoría, vigente desde la Constitución de 1917, como la estructura partidista auspiciada por Plutarco Elías Calles para aglutinar a las fuerzas revolucionarias más representativas, cuya cohesión había favorecido la primacía de un partido “hegemónico”, se encontraban en un momento crítico.

La fusión de dichos elementos permitió que, durante buena parte del siglo XX, un único partido político, el PRI, no tuviera la menor complicación para ubicarse como el centro político más atractivo, por ende, para acaparar prácticamente todos los espacios de representación política, desde la Presidencia de la República, pasando por el Senado de la República, la Cámara de Diputados, las gubernaturas, los congresos locales y los ayuntamientos.

El control de la mayoría calificada de los órganos legislativos permitió que el régimen político ajustara con entera libertad el marco jurídico regulador de la competencia política. Para equilibrar la hegemonía

con legitimidad y no caer en la tipología de partido de Estado, optó por consentir a una tenue oposición bajo la garantía de que su predominio permaneciera incontestado. La única forma de obtener legitimidad en el ejercicio del poder era someterse al juicio de las urnas, aun en condiciones totalmente adversas para los demás partidos.

El proceso de apertura no fue consecuencia de una concesión graciosa de la élite gobernante, sino producto de un conjunto de factores que tuvieron la fuerza para la revisión de las reglas del juego político. Desde este punto de vista, la reforma electoral se concibió como un factor entre factores, pero, al fin y al cabo, determinantes por su impacto a la legitimidad del régimen.

El conflicto obrero de finales de la década del cincuenta, la aparición de insurgencias sindicales y las amenazas del pan de no participar en las siguientes contiendas electorales, luego de argumentar irregularidades en las elecciones federales y locales de 1958 y 1959, motivaron el primer ajuste a la regulación electoral en 1963.

El malestar causado por la sobrerrepresentación del PRI en los órganos legislativos, la marginación electoral de organizaciones políticas representativas de la izquierda, la aparición de insurgencias sindicales, los ecos del movimiento estudiantil de 1968, el fortalecimiento de la guerrilla rural y urbana, finalmente, la crisis económica de 1976 fueron los detonantes de la reforma política de 1977. Para el rediseño institucional de 1986 fueron determinantes la crisis económica de 1982 y del conflicto poselectoral derivado de las irregularidades en las elecciones locales de 1983 y federales de 1985.

Ambos factores provocaron que ciertos sectores de la izquierda encabezaran una alianza coyuntural “por la defensa del voto”. Las crecientes inconformidades de los partidos con respecto a la normatividad electoral jugaron un papel trascendental. La paulatina pérdida de legitimidad política y social del régimen puso sobre la mesa la necesidad de auspiciar, como exigencia institucional del sistema representativo,

el florecimiento de un auténtico sistema de partidos que poco a poco encontraría modalidades para fortalecerse hasta que, en el mediano y largo plazos, las fuerzas políticas de oposición pudieran convertirse en sólidas estructuras partidistas capaces de competir de tú a tú en la arena electoral.

Por ser el primer espacio que abrió las puertas a la heterogeneidad política, se considera que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue el espacio donde ejerció sus influjos iniciales la primera generación de reformas electorales en favor del cambio democrático en México. Es el pedestal donde se reflejaron con mayor claridad los cambios en el ejercicio del poder, pero continuo desarrollo de la vida político-electoral. Si se observa el escenario político que prevalecía en la década del cincuenta, el panorama era desolador.

El reparto del poder dentro de la Cámara entre 1955 a 1964 arroja que la oposición obtuvo solamente 20 curules de un total de 483 que estuvieron en juego. Era necesario un ajuste inicial para corregir el sistema electoral y abrir un territorio hasta entonces infranqueable.

La reforma político-electoral de 1977 fue altamente significativa porque produjo la constitucionalización de los partidos políticos y les confirió una naturaleza de entidades de interés público. Estableció las prerrogativas a los partidos políticos al dotarlos de financiamiento público, de forma proporcional a los votos obtenidos, acceso a los tiempos de Estado en radio y televisión durante las campañas, y a exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas.

Asimismo, dio un giro de ciento ochenta grados al modelo de integración de la Cámara, al modificar, en primer término, el añejo principio poblacional para la integración de la Cámara de Diputados.

Las reformas electorales que se produjeron con posterioridad tuvieron otro hilo conductor, pero no por ello dejaron de incidir en el propósito al que se orientó esta primera generación. La reforma de 1990,

por ejemplo, rediseñó el procedimiento de asignación del principio de proporcionalidad, al tiempo que reforzó la cláusula de gobernabilidad.

La reforma de 1993 modificó nuevamente el artículo 54 constitucional para determinar nuevas bases de asignación de los 200 escaños de RP. Destacan como cambios afortunados la supresión de la cláusula de gobernabilidad y la ampliación de la representatividad de los partidos distintos al PRI, oscilando entre 37 y 40 por ciento de la Cámara, esto es, entre 185 y 200 curules. Nuevamente, se llevó a cabo un ejercicio de reingeniería para darle forma a la nada fácil tarea de distribuir los escaños de RP.

La llamada reforma definitiva de 1996 modificó el régimen jurídico de los partidos, las condiciones de la competencia electoral y reconsideró la integración de los órganos de representación nacional.

Al llegar el 2000, el propósito con el que se impulsaron las reformas de esta generación se había cumplido y el mosaico electoral estaba completamente distinto.

La conformación del modelo de organización electoral en México ha sido el resultado de diversos acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que marcaron el proceso de democratización del último cuarto del siglo XX y que tuvieron un punto de inflexión en los sucesos que acompañaron a la competida elección presidencial de 1988.

La exigencia de organizar las elecciones mediante una específica función estatal, caracterizada como una actividad técnica, especializada e independiente, constituyó el hilo conductor de esta generación de reformas, buscando la transformación de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en instituciones independientes, profesionales y especializadas, cuyo desempeño institucional quedara al margen de cualquier injerencia de los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, con el objetivo de afirmar su confiabilidad

social y credibilidad política como árbitros capaces de organizar y calificar las elecciones con total certeza y objetividad.

La reforma, a pesar de los avances que había introducido, dejó asuntos pendientes que las posteriores se ocuparon de mitigar, sobre todo en lo concerniente al carácter técnico, no político, de la autoridad electoral y de sus decisiones, y a su completo deslinde de la órbita del Poder Ejecutivo.

Las reformas electorales de 2007 y 2014 han enfatizado la necesidad de modificar el modelo de organización electoral adoptado desde 1946, año en el que se distinguió y se separó el ámbito electoral federal del local, depositando su organización en las autoridades competentes, las cuales dependían de las respectivas secretarías de Gobernación dentro de cada ámbito geográfico.

Hay que recordar que la reforma de 1996 dio un nuevo impulso al esquema previsto medio siglo antes, al establecer en el artículo 116 constitucional las bases de organización de los institutos electorales de las entidades federativas y sentar así las bases de un sistema nacional electoral ampliamente descentralizado, caracterizado por la armónica convivencia de órganos electorales que se distingan por su competencia específica para organizar sus respectivas elecciones.

Bajo el argumento de que las instituciones electorales locales carecían de independencia por haberse dejado someter por los ejecutivos estatales, y de que su estructura y burocracia acrecentaban de manera desmedida el costo de las elecciones y democracia mexicana, la reforma electoral de 2007 realizó un primer ejercicio de aproximación a la idea de crear una autoridad electoral de carácter nacional, encargada de la organización de los procesos electorales federales, estatales y municipales.

No obstante, ese intento de centralización se quedó a medio camino. Se asumió una solución intermedia que permitió, según lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, que a solicitud de los institutos elec-

torales locales y mediante convenio de por medio, del anteriormente denominado IFE se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

La reforma de 2014 dio un paso más en la misma dirección. Mantuvo la coexistencia de órganos electorales locales, denominados Organismos Públicos Locales (OPL) con el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), cada uno con capacidades para organizar las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin embargo, al erigir al INE como institución de alcance nacional, a través de una competencia originaria sobre los procesos electorales de todo el país, se produjo la exacerbación de ese esquema competencial. Dicha competencia, estipulada nuevamente en el artículo 41 constitucional, le concedió capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, los lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, la observación electoral, los materiales electorales y la fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el modelo precedente, con excepción del padrón y lista de electores.

Estos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación. Las competencias nacionales que corresponden al INE pueden adquirir la condición de competencias delegadas, delegables e indelegables, dependiendo de si corresponden a la Constitución, ley o autoridad electoral, así como autorizar o impedir que otra institución electoral las lleve a cabo.

Las instituciones electorales en México fueron objeto de recurrentes modificaciones o “reformas” durante el largo periodo de hegemonía del PRI. Por ello, para entender la evolución del sistema electoral mexicano es importante identificar el punto de partida definido por

el Constituyente de 1917. Dicho punto de partida fue un sistema de representación muy similar al de los Estados Unidos, en el que cada cargo rinde cuentas ante un electorado diferente y se elige por el principio de “mayoría relativa” gana el candidato que obtiene más votos. El presidente de la República es el único cargo que representa a todo el territorio nacional. Los senadores se eligen en circunscripciones que coinciden con los territorios de los estados federales y los diputados en unidades territoriales con un tamaño homogéneo de población, conocidos como “distritos electorales”.

Evolución del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco

El desmantelamiento de las capacidades institucionales y debilitar las facultades sustantivas de las autoridades electorales, estas serán los principales efectos que tendrá el Plan B de la reforma electoral impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, así lo precisó Paula Ramírez, consejera presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC).

La reforma pegará directamente a sus estructuras operativas, por lo cual, en conjunto con los 32 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) del país analizarán minuciosamente en dónde se ven afectados constitucionalmente y en su autonomía para posibles impugnaciones.

La reforma lo que propone es una intervención relevante a nuestras estructuras operativas, señala concretamente que podremos tener como máximo dos áreas ejecutivas, una que se encargará de la organización, capacitación electoral, educación cívica, la otra de administración, prerrogativas y asuntos jurídicos. Con esas estructuras básicas que contempla la reforma no se prevé la existencia de un área de participación ciudadana que para nosotros es relevante, toda el área está

conformada por miembros del servicio profesional nacional electoral, que forma parte de nuestras funciones sustantivas.

Tenemos en Jalisco una ley que regula los mecanismos de participación ciudadana, esto se ve enteramente afectado. La realidad es que la reducción de las capacidades institucionales de los Organismos Públicos Locales Electorales se ve doblemente afectada por la reducción y disminución que la reforma plantea para los trabajos y capacidades operativas institucionales del propio Instituto Nacional Electoral, nosotros formamos parte de un sistema nacional electoral, tenemos funciones compartidas e interdependientes entre las autoridades electorales y el propio INE, como la instalación de casillas donde participamos, ahora con la afectación de la reforma pone en riesgo uno de los procesos sustantivos más relevantes que es la instalación de las casillas.

La presidenta del IEPC aseveró que los mismos procesos de la organización electoral se verán mermados con esta reforma sin dejar de lado el profundo debilitamiento que le hacen al Instituto Nacional Electoral y a la democracia mexicana.

Afecta de manera significativa porque hay mociones que son diferenciadas entre el INE y los OPLES que forman parte de la misma organización. Nosotros no ejercemos recursos federales, no hay capacidades operativas suficientes que es lo que parece conducir esta reforma de la estructura desconcentrada del INE, a las oficinas distritales que se encargan de la integración de las casillas, se corre el riesgo que no se instalen casillas o su totalidad, o que las casillas se instalen de manera incompleta, o que aún instaladas completas debido a la falta de capacitación no se cumplan con los procedimientos que establecen las normas electorales y ponga en duda el resultado de la elección. Hay un efecto directo a las elecciones locales y federales, una función que el INE realiza para cualquier elección que se realice en México.

Queda una ruta por recorrer, no está todo dicho, habría que ver cómo queda finalmente la reforma. Lo que puedo decir ahora, es que las 300 juntas distritales del INE se ocupan de supervisar los movimientos, depuración y actualización del padrón electoral, coordinar los más de 900 módulos de atención ciudadana que hay en el país, donde todos los ciudadanos hemos ido a tramitar nuestra credencial de elector.

No solo ha habido un afectación estrictamente operativa a las estructuras, sino a las condiciones de la competencia política, está la permisividad con la que ahora se podrá posibilitar la propaganda gubernamental para fines electorales, lo que propone la iniciativa es limitar de manera significativa las capacidades sancionatorias del INE, e incluso las capacidades constitucionales de interpretación que tienen los propios tribunales electorales para calificar que una conducta es o no es violenta de las reglas de la competencia política. Sí se propone flexibilizar esta cuestión, entre otras cosas que creo que son graves en términos de competencia política, eliminan al INE sus facultades reglamentarias, no podrá emitir reglamentación alguna más que para funciones que señala la constitución, en temas como reelección, el propio mecanismo de revocación de mandato, el INE tuvo que avanzar en emitir normas porque ante la ausencia de leyes, había que emitir estas normas para regular la competencia política, esto está afectando la reforma.

Debilitamiento del sistema electoral en México

La reforma a las leyes electorales mexicanas, denominada Plan B por el presidente Andrés Manuel López Obrador (debido a que el mandatario y su partido no pudieron modificar la Constitución), presenta decenas de trasgresiones a la carta magna que ponen en riesgo no solo la organización de los próximos comicios de 2024, sino también los avances conseguidos en los últimos 30 años que nos permitieron contar con un sistema electoral certero y democrático.

Si bien la estructura jurídica que rige a los comicios en nuestro país era imperfecta y necesitaba actualizarse, esta no requería una transformación como la planteada en los cambios legislativos que fueron publicados este jueves en el Diario Oficial de la Federación (DOF), pues el decreto que entra en vigor este viernes- de facto disminuye las funciones y facultades del Instituto Nacional Electoral (INE), abriendo la puerta a la intervención del Poder Ejecutivo en las elecciones.

Volver a etapas que ya habíamos superado en México, luego de los poco más de setenta años en los que vivimos bajo el yugo de un partido hegemónico, con el pretexto de ahorrar recursos del erario público, en realidad será demasiado oneroso para nuestra sociedad, sobre todo porque el último bastión de nuestro sistema democrático ahora estará en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), donde varios de sus integrantes responden al presidente, y no a la necesaria independencia que debe caracterizar su labor.

No obstante, apelando al talante democrático de los integrantes del máximo tribunal del país, en los próximos 30 días esa instancia recibirá las Acciones de Inconstitucionalidad de diputados y senadores de oposición, de los partidos políticos contrarios a Morena, y las Controversias Constitucionales que plantearan estados, municipios, y el Instituto Nacional Electoral.

Al mismo tiempo, ciudadanos y organizaciones civiles intentarán promover Juicios de Amparo con la esperanza de que sean admitidos, para que no solo sea la Corte la que analice la constitucionalidad de la reforma electoral, sino también los jueces federales, quienes tienen la facultad de suspender los cambios con efectos generales.

La Corte igualmente puede suspender la reforma de manera excepcional, al trasgredir derechos fundamentales, tal y como ya se encuentra suspendida para el Estado de México y Coahuila la primera parte del Plan B, vigente desde diciembre de 2022.

Esta parte de la reforma introdujo cambios a las leyes General de Comunicación Social, y de Responsabilidades Administrativas, permitiendo a los gobiernos y a sus funcionarios difundir publicidad sobre sus logros y programas, aun en periodos electorales, lo que está prohibido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

En cuanto a las trasgresiones constitucionales del paquete de reformas publicado en el DOF, destaca el desmantelamiento de los órganos técnicos del INE, como la Unidad Técnica de Fiscalización o la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. El Plan B del presidente elimina estas oficinas transfiriendo sus facultades a órganos directivos, contradiciendo el artículo 41 constitucional.

Al desaparecer -por ejemplo- a la Unidad Técnica de Fiscalización, se debilita gravemente la revisión de los informes que presentan los partidos políticos al INE, en los que estos tienen la obligación de detallar la forma en la que aplicaron los recursos públicos que reciben.

Asimismo, los órganos distritales permanentes también desaparecen, para dar paso a oficinas auxiliares que solo tendrán un integrante, en vez de los cinco funcionarios que tenían los primeros.

Con esto se reitera el debilitamiento de la autoridad electoral, y se incumple con el principio de profesionalización que el INE debe observar, de acuerdo con el mismo artículo 41 de la carta magna.

De manera específica, los cambios a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) eliminan las 300 juntas distritales que existen en el país de manera permanente, para ser suplidas por juntas auxiliares temporales.

La independencia, certeza e imparcialidad de estos organismos se ve comprometida con dicha reducción, en tanto que se incumple con el mandato constitucional que obliga a la profesionalización de todo el personal del INE. Las juntas distritales, antes de la reforma, eran las encargadas de realizar todas las actividades de organización de las elecciones en cada uno de los 300 distritos del país.

También supervisaban los módulos en los que los ciudadanos tramitamos nuestra credencial para votar, colaborando con el Registro Federal de Electores; auxiliaban las actividades de fiscalización; y realizaban la capacitación electoral de los mexicanos que fungen como integrantes de las casillas en todos los procesos electorales.

Además de la reestructuración que sufrirá el Instituto Nacional Electoral, el paquete de reformas establece que esta autoridad no podrá multar a los partidos si estos no mantienen un padrón de afiliados actualizado; y los institutos políticos ya tampoco tendrán la obligación de regresar a la Tesorería de la Federación los recursos públicos que no hayan ejercido

La reforma electoral igualmente acota la independencia y plenitud de jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues le indica a esta autoridad la forma en la que debe interpretar las normas, además de que, por ejemplo, prohíbe que los magistrados electorales cancelen candidaturas de aspirantes que hayan violado la ley.

También se prohíbe, textualmente, que el Tribunal Electoral emita “nuevos criterios, lineamientos o acuerdos que modifiquen las reglas del proceso electoral una vez que haya iniciado”, lo que implica anular la facultad de interpretar las leyes y la Constitución, es decir, se proscribe que la autoridad jurisdiccional cumpla con las facultades que le otorga la carta magna.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y todos los Tribunales electorales de cada una de las entidades del país, tienen entre sus obligaciones interpretar las leyes, e incluso, dejar de aplicarlas si estas son contrarias al texto constitucional. Con esto se establecen criterios que necesariamente modifican las normas en casos específicos.

Se trata de una actividad cotidiana que realizan todos los órganos jurisdiccionales en México, y no solo los especializados en materia electoral, por lo que esta disposición incluida en la reforma vulnera la

autonomía e independencia de los Tribunales Electorales, que incluso ahora deberán aplicar leyes y disposiciones que consideren inconstitucionales.

Conclusión

Ha comenzado un 2023 que pinta para ser especial y desafiante para las autoridades electorales del país. De entrada, independientemente de los efectos de la reforma a leyes electorales que está por concretarse, y que probablemente en su momento sea analizada y juzgada por las instancias jurisdiccionales; al tratarse del año anterior a la elección de 2024 en la que habrán de renovarse todos los espacios de representación política del país, las autoridades electorales, el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), deben realizar un sinnúmero de actividades preparatorias para hacer posible esos comicios.

El inicio de los trabajos de integración de consejos electorales municipales y distritales, de las actividades para identificar inmuebles para su instalación, del proceso para garantizar candidaturas independientes, son solo algunos ejemplos. Pero, en la actual coyuntura, esto no será suficiente. Las autoridades electorales enfrentan el desafío de fortalecer y refrendar su legitimidad y confiabilidad, algo que, aunque suele darse por sentado, pero que en el contexto de confrontación y polarización política sin precedente al que se encuentran sujetas, resulta necesario para poder arbitrar eficazmente las elecciones venideras.

En efecto, las elecciones en el mundo se están desarrollando bajo discursos de alta polarización y de cuestionamientos sobre la integridad de las instituciones responsables de la organización comicial y México no es la excepción. Tal y como lo ha expresado Larry Diamond, en la mayoría de las democracias del mundo hay evidencia de que las autoridades electorales están realizando su trabajo bajo un fenóme-

no de inusitada polarización sobre su desempeño. Todos los sistemas democráticos tienen, como diría Todorov, sus propios “enemigos íntimos”, los que ellos mismos engendran, y la polarización del discurso partidista que carcome el juicio sereno sobre el funcionamiento de las instituciones pareciera ser uno de ellos. Un contexto político polarizado, que incentiva el cuestionamiento hacia el andamiaje regulatorio y provoca desconfianza hacia las instituciones. Un creciente escrutinio público y político que se ha visto potencializado con la emergencia de las redes sociales que han propiciado un escenario de oportunidad para la diatriba.

Por supuesto que, la crítica por sí misma jamás desestabiliza la democracia porque se nutre esencialmente de ella. El feroz escrutinio al trabajo y las determinaciones de las autoridades electorales no debería sorprender a nadie. Después de todo, no hay instituciones más obligadas a someterse a la discusión pública que las que organizan elecciones, pues de la transparencia de sus decisiones depende la legitimidad y la aceptación de los resultados de las contiendas. Sin embargo, la beligerancia en el discurso contribuye al deterioro de las instituciones. Puede llegar a someterlas a un desprestigio desesperanzador. Puede arriesgar el propósito de las elecciones de ser la ruta para organizarnos políticamente de manera pacífica y civilizada, porque el discurso puede lastimar ese tejido tan sutil que llamamos confianza. Ese requisito para la aceptabilidad de los resultados electorales.

¿Cómo deberían las autoridades electorales enfrentar este desafío? Toda vez que no depende de ellas evitar este escenario, deben realizar acciones para evitar que los cuestionamientos a su integridad tengan asidero. Y la mejor manera de lograrlo, tema que debería ser prioritario en este 2023, es ser escrupulosamente transparentes en su actuar. Desde las propias instituciones electorales debe incentivarse que, en las instituciones académicas, en las de investigación, en las organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación,

se fortalezca aún más el seguimiento y el monitoreo a sus actuaciones y determinaciones, pues esto constituye uno de los instrumentos más importantes en cualquier democracia para abatir la corrupción.

Es necesaria mucha transparencia en todo lo que se hace y se resuelve. No debe dejarse el más mínimo resquicio a la sospecha. Hoy día, ya no deberían existir sesiones privadas en ningún órgano administrativo o jurisdiccional de este país. Eso es anacrónico. No favorece el monitoreo ciudadano y genera sospecha. La transparencia también debe potencializarse en el uso de los recursos públicos, las autoridades electorales deben continuar siendo las más auditadas y las más fiscalizadas del país. Deben ser instituciones modelo en transparencia y rendición de cuentas.

Una mayor transparencia debe estar acompañada de campañas de información sobre la democracia en general y sobre los aspectos fundamentales que dotan de confiabilidad al sistema electoral en particular. Esto resulta necesario para atajar el impacto de la desinformación o la información dolosa que se ha potencializado en los últimos años como estrategia partidista. Para lograrlo, es fundamental la existencia de estrategias comunicacionales eficaces y oportunas para contrarrestar las noticias falsas que tienen el potencial de afectar la legitimidad del arbitraje electoral, así como de desarrollar todo un proceso para educar a la ciudadanía, para que conozcan no solo las funciones de las instituciones, su competencia, alcances y limitaciones, sino también las normas y los valores de la democracia.

Hay que ser insistentes y creativos en comunicar e informar a detalle sobre cada determinación adoptada en el proceso electoral y sobre los eslabones de confianza de las elecciones. Potencializar una estrategia de comunicación institucional que fortalezca la confianza y credibilidad en los institutos nacional y locales, como los órganos encargados de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas. Acer-

car a la mayor parte de la información que manejan y hacerla llegar de manera incluyente a la ciudadanía.

Además de mayor transparencia y mejores estrategias comunicacionales, las autoridades electorales deben ser contundentes en la aplicación de las reglas para no debilitarse. Sobre todo, ante el inusitado desafío de violaciones a las reglas de precampaña y promoción institucional. La clase política nunca se ha sentido cómoda con las disposiciones que prohíben campañas anticipadas desde que se promulgaron en 2007, de tal suerte que siempre ha emprendido distintas estrategias para posicionarse en la opinión pública antes de que comiencen las contiendas electorales.

Pero lo de hoy es diferente. Hay un desafío más abierto y directo. En la medida en que los partidos políticos han adoptado el método de encuestas para definir candidaturas y se han adelantado nombres de aspirantes para participar en las mismas, se han generado más incentivos para que la clase política busque ganarlas posicionándose al margen de las restricciones temporales establecidas.

Por supuesto que las autoridades electorales deben actuar para evitar y sancionar posibles conductas ventajosas e ilegales que puedan poner en riesgo la equidad de los próximos comicios, porque esa es su obligación constitucional; pero, en la coyuntura de asedio y desconfianza también deben hacerlo para evitar su debilitamiento. Ante la falta de previsión de sanciones para personas servidoras públicas que cometan promoción personalizada y actos anticipados de precampaña, como consecuencia de la falta de aprobación del marco regulatorio del artículo 134 constitucional, y en espera de lo que las instancias jurisdiccionales resuelvan en su momento sobre el “plan B”, INE y OPLE deberán llenar ese vacío haciendo uso de sus facultades reglamentarias para hacer valer y fortalecer su rol arbitral.

El compromiso de las autoridades electorales del país con una mayor transparencia en sus acciones y en el ejercicio de los recursos, el

desarrollo de estrategias comunicacionales más eficaces y oportunas, así como la aplicación irrestricta de las reglas previo al inicio del proceso electoral, son tareas necesarias para desarrollar en este año previo a la elección de 2024. Las tres acciones son necesarias. El desarrollo de alguna de ellas no es suficiente. No bastará ser muy transparente si no se aplican las reglas. De nada servirá aplicar las reglas si no se comunica bien. Deben hacerlo porque el reto de lo que viene no es menor.

En discusión está la credibilidad de las instituciones que arbitrarán las elecciones de 2024 que se avizoran como las más difíciles de nuestra joven historia democrática. Apenas estamos a tiempo. Si se quiere que la noche del 2 de junio de 2024 sea una auténtica identidad cívica en el país, que sean respetados los resultados que emanarán de un sistema electoral que ha probado sobradamente su eficacia y que descansa su éxito en su ciudadanización, entonces, las autoridades electorales deben empezar ya a realizar acciones que confirmen su confiabilidad.

Referencias

- Aguilar, J. (2010). *“Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)”*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- Annino, A. (1995). *“Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX”*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Cazar, M. (2002). *“Gobernar sin mayoría”*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Taurus, México.
- Cáceres, M. (2015). *“Entre la libertad y los privilegios”*. pp. 477-530.
- Ducey (2019) *“Gobierno, legitimidad y movilización”* p. 159.
- Emmerich, G. (2015). *“Las elecciones en México, 1808-1911: sufragio efectivo, ¿no reelección?”*, en González Casanova (ed.), pp. 41-68.
- Gantús, F. (2019). *“Elecciones en el México del siglo XIX: las prácticas”*. Instituto Mora, 2 volúmenes.

- Gantús, F. (2018). *“Contribución a un diálogo abierto. Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana”*, Instituto Mora, México.
- Gantús, F. (2020). *“Prensa y elecciones: formas de hacer política en el México del siglo XIX”*, Instituto Mora, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Federal Electoral, México.
- Gantús, F. (2020). *“Elecciones en el México del siglo XIX: las fuentes”*, Instituto Mora, México.
- González, C. (2017). *“Las elecciones en México: evolución y perspectivas”*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- José, G. (2020), *“Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia (1876-2006)”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Manin, B. (2019) *“Los principios del gobierno representativo”*, Madrid, Alianza Editorial.
- Meyer, L. (2017). *“El Estado mexicano contemporáneo”*, pp. 722-752.
- Reina, L. (2015). *“Cultura política y formas de representación indígena en México, siglo XIX”*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.