

# Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral

A. Pamela San Martín Ríos y Valles  
y Salvador R. Hernández Cuevas\*

## Introducción

La reforma política de 1977, la creación del IFE en 1990, así como las reformas de 1996 y de 2007-2008 representan hitos en el proceso de transición democrática en México (que han dado respuestas a la complejidad política de nuestro país), así como importantes antecedentes al surgimiento del INE y el Sistema Nacional Electoral, en 2014.

La instauración del INE y el nuevo modelo electoral mexicano tuvieron como uno de sus puntos de partida, el reconocimiento de las carencias y deficiencias democráticas que persistían en México; particularmente, en el plano de las elecciones locales.<sup>1</sup> Este nuevo modelo surgió como una respuesta a las insuficiencias del sistema electoral mexicano —en los ámbitos federal y local—, principalmente en el proceso de fiscalización de los recursos públicos y privados que intervienen en las contiendas electorales y en los criterios de equidad

---

\* A. Pamela San Martín Ríos y Valles es abogada por la Escuela Libre de Derecho y fue consejera electoral del INE. Salvador R. Hernández Cuevas es maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO-México y es asesor del INE.

<sup>1</sup> Ello, a partir de un reconocimiento y resguardo de valores y prácticas que el IFE ofreció en el tránsito a la democracia de nuestro país —en particular, en lo relativo a la profesionalización de su personal, y en las actividades propias de la capacitación y organización electoral— buscando que lo que el IFE consolidó por más de 20 años, fuera también una práctica para las elecciones de carácter local.

necesarios para determinar la validez de una elección —en particular, por lo que hace al uso excesivo de recursos y a la obtención ilegal de propaganda político-electoral en radio y televisión.

La creación de este nuevo modelo electoral nacional se enmarcó en un debate en torno al federalismo, y a posturas que cuestionaban la “centralización” de la función electoral en el marco de un Estado Federal. La discusión sobre la relación entre la regulación electoral y el federalismo era entonces válida y pertinente (y lo es hoy). Sin embargo, la misma no puede obviar la realidad mexicana, así como las ausencias democráticas y del propio federalismo que han persistido, durante años, en muchas de las entidades del país. Ello derivado de, entre otras cuestiones, la falta de una real división de poderes que, en términos de un esquema federalista tradicional, funcione en sí mismo como un elemento compensatorio o regulador (de equilibrios y contrapesos) del Estado mismo. Pues estas carencias son las que realmente trastocan y ponen en entredicho el principio federalista sobre el que se construyó el país.

Ante este escenario, sorprende que cause extrañeza que haya sido precisamente la función electoral la que, desde distintos ámbitos, se haya buscado centralizar. Porque es a través de ella que se establecen las condiciones de posibilidad para avanzar a una genuina división de poderes en el plano local, a partir de la celebración de elecciones libres y auténticas, en las que el cambio de poder dependa exclusivamente de la decisión de las y los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a un voto libre, secreto e informado.

A lo largo del capítulo veremos que el llamado “federalismo electoral” es un concepto problemático, ya que la centralización de distintas funciones públicas no es un tema nuevo, ni exclusivo de la materia electoral.<sup>2</sup> Lo que sí resultó novedoso fue la polémica sobre la “vulneración” al federalismo que surgió en el espacio público, precisamente en el marco de este debate.

---

<sup>2</sup> Debemos recordar que, en los últimos años, se han incrementado las competencias conferidas a la federación, “en detrimento” de las atribuciones locales, en diversas materias y no sólo la electoral. De igual forma, ante la incapacidad del Estado de atender problemáticas específicas, se han creado —cada vez con mayor frecuencia— organismos públicos autónomos en distintas materias —principalmente, en aquéllas relacionadas con la protección y garantía del ejercicio de los derechos humanos—; ello, en un esquema contrario al federalismo tradicional —basado en la existencia de tres poderes.

Específicamente en materia electoral, debe recordarse que incluso previo a la creación del INE, algunas de sus actividades fundamentales —en materias tanto del padrón electoral como de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión— estaban a cargo del IFE —y no de las autoridades locales—, sin que se hablara o se discutiera una intromisión en las atribuciones conferidas a los estados. A pesar de que el derecho a votar se definía a nivel federal, y que uno de los tres criterios de equidad en la contienda reconocidos en la Constitución también era garantizado únicamente por la autoridad electoral federal, llama la atención que fuera hasta que se discutió la creación del INE —que lo que realmente ataca es el control de las autoridades locales sobre los procesos electorales locales y su resultado— que se abriera un debate de esta naturaleza.

Seis<sup>3</sup> años después de la implementación de este nuevo modelo, surge nuevamente una discusión en cuanto a sus fortalezas y debilidades, cuyo punto de partida hoy trasciende el contexto del debate reformista que le dio origen. En este marco, vale la pena hacer una pausa para analizar los avances logrados, así como los pendientes en cuanto a la configuración institucional de las autoridades electorales en nuestro país.

## El federalismo electoral en México

El modelo electoral en México, tanto en lo que respecta al diseño institucional para la organización de los procesos electorales con el objeto de la renovación de los poderes públicos, así como a su normativa específica, ha pasado por diversas etapas. Sin embargo, al ser México una República Federal<sup>4</sup>, el diseño básico y fundamental ha partido, al menos en el plano formal, de una visión federalista.

El régimen federal, como modelo de organización estatal, tiene muchas más implicaciones jurídicas y prácticas que la simple unión de la soberanía de un conjunto de entidades federativas. Sin embargo, no existe un modelo único de federalismo.

3 Nota del editor. El presente capítulo se concluyó en diciembre de 2019.

4 De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país se constituye como una República Federal, integrada por Estados libres y soberanos en su ordenamiento interior y unidos en una Federación a través de la Carta Magna.

La propia conformación de un Estado federal imprime en un país sus propias particularidades legales, institucionales, y hasta socio-culturales. Francisco Fernández Segado lo explica de la siguiente manera: “La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.” (Fernández 2002, 105). Las particularidades de la evolución federalista se explican a través de su conformación histórica.

En el caso mexicano, el concepto de federalismo es, cuando menos, problemático, pues la conformación del pacto federal tuvo como una de sus peculiaridades que se concretó en sentido opuesto a la forma tradicional; es decir, no se llevó a cabo mediante la unión de entidades o estados libres y soberanos que pactan la conformación de una república federal, sino por el contrario, a partir de la influencia y decisión de un centro político de unir en un solo Estado Federal soberano a las entidades circundantes. De tal forma, el federalismo mexicano surge como una respuesta del centro del poder político para mantener unidas las muy diversas regiones del país, difíciles de integrar como una sola unidad nacional (Peschard 2008).

Como resultado, la naturaleza histórica de nuestro federalismo partió de una lógica de control centralista que concedía ciertos espacios de autonomía y gestión local independiente, con la finalidad última de mantener el control sobre la totalidad del territorio nacional. Ello derivó en la construcción de cacicazgos locales que definieron buena parte de la lógica federalista en México a lo largo de los siglos XIX y XX. Ello evidentemente tuvo su propio reflejo en lo que podríamos denominar el “federalismo electoral”.

En un breve recorrido histórico, vale la pena destacar que, en el plano político-electoral, el siglo XIX se caracterizó por ser “federalista” como una forma de sostener esa misma estrategia. Como lo explica Jacqueline Peschard, las constituciones de 1812 y 1857 garantizaban la descentralización en el plano electoral, al tiempo que permitían la consolidación de élites políticas nacionales que a la postre se subordinaron al poder presidencial durante el Porfirismo (Peschard, 2008). Esta vocación se mantuvo incluso en la Constitución de 1917; no obstante, en los hechos, con la consolidación del partido hegemónico —que creó

un sistema político “estable”, aunque no democrático<sup>5</sup>—, hacia la década de 1940 se comenzó a vivir una transformación inversa de centralización que pronto alcanzó el plano electoral.

En 1946 se aprobó la primera Ley Electoral Federal, en la cual se sentaron las bases para la organización de comicios a nivel federal, dejando esta facultad para el ámbito local en los congresos estatales. Ese modelo concentró las atribuciones de organización electoral en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, bajo el control del gobierno federal. Si bien el diseño legal otorgaba a los congresos locales la facultad de regular los procesos electorales locales, la consolidación del partido hegemónico permitió el control de este ámbito legal de autonomía de los estados, desde las fuerzas consolidadas del partido en el centro, que a la vez fungía como una extensión del presidente de la República. A lo largo de las siguientes décadas, y hasta 1990, el control sobre las elecciones (federales y locales) estuvo concentrado fundamentalmente en el partido oficial (Magaloni 2006). Así, si bien se crearon instituciones, leyes y prácticas electorales en los distintos niveles, los comicios se llevaban a cabo con muy poca o nula calidad democrática, mediante el uso indiscriminado de recursos a favor del partido en el gobierno.

Traer este contexto a cuenta resulta relevante pues, si bien la conformación política del Estado mexicano atiende formalmente a un régimen federal, en su devenir histórico éste ha sido más bien presidencial —y centralista—, y caracterizado por un fuerte cacicazgo en las 32 entidades federativas. En este sentido, Mauricio Merino ha señalado que el federalismo mexicano puede entenderse “...como la descentralización hacia el gobierno de los Estados” (Merino 2009, 20). Es decir, éste ha sido un fenómeno a la inversa, en el que la búsqueda de un auténtico federalismo ha sido más bien coyuntural y no el reflejo de un proyecto de nación.

De acuerdo con Ignacio Marván Laborde, esta concentración de poder y, por ende, la centralización del modelo federal mexicano no son una consecuencia no deseada, sino que forman parte del diseño cons-

<sup>5</sup> Las divisiones al interior del grupo gobernante fueron sofocadas por el uso del aparato político del Estado desde la cooptación hasta la acción disciplinaria y la represión, pasando por recurrir a las elecciones fraudulentas o de dudosa integridad.

titucional. “El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo “excesivo” que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido el resultado —con frecuencia deseado— de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentadas en la Constitución” (Marván 1997, 150).

Es en este marco que debe entenderse el sistema electoral mexicano, su andamiaje institucional y su evolución, para poder hacer un balance comparativo desde la experiencia del nuevo modelo nacional electoral, a partir de 2014. La discusión sobre el federalismo desde la óptica electoral en México debe atender, en primer lugar, que éste no es un concepto abstracto o un tipo ideal, ni un modelo que de origen haya atendido —ni tendido— a un federalismo tradicional respetuoso de la soberanía de sus estados parte. Por el contrario, la federalización más allá de la formalidad ha sido un proceso histórico cargado de intensos movimientos en el ámbito social y político, y que para el tema que nos ocupa, se han concentrado mayoritariamente en la segunda mitad del siglo XX.

Partimos entonces de un modelo federalista caracterizado por ser fuertemente centralista, acompañado de una baja competencia democrático-electoral y un débil sistema de partidos —que no comenzó a crecer y a generar condiciones de competencia sino hasta la década de 1980—, así como por un déficit democrático en la esfera local (la primera alternancia relevante se dio en el ámbito municipal hasta 1983).

Si bien es cierto que podríamos hacer un amplio recorrido sobre la forma de organizar elecciones, tanto a nivel federal como local, en realidad no fue sino hasta 1977 que comenzó un camino de largo aliento para construir un diseño político-electoral que aspiró a convertirse en democrático, impulsado en muchos sentidos desde las propias demandas de una sociedad que había cambiado y que presionaba —a partir de huelgas y movilizaciones de muy distinta naturaleza— por una mayor presencia en el ámbito público, así como una oposición —en muchos casos, no reconocida por el gobierno— que no tenía posibilidades de ocupar ningún espacio en cualquier nivel.

El control gubernamental de los comicios, la negación a la entrada de nuevos partidos a la contienda electoral, la falta de canales de expresión política de la oposición, así como la ausencia de apoyo y financiamiento a partidos distintos al de gobierno (PRI), conformaban un entramado jurídico-político que facilitaba la hegemonía de este partido.

Luego de la elección de 1976, que representó un punto de quiebre en nuestro sistema electoral, se dio lugar a la apertura del sistema de partidos, generando —desde el partido hegemónico— una dinámica para controlar y administrar el conflicto a partir de la cual, después de cada elección federal, se cedía a modificaciones político-electorales, con miras a continuar en el poder. Así, a diferencia de otros países de la región, la transición democrática no pasó por un movimiento violento, sino por una exigencia gradual a un gobierno que tuvo que ir cediendo espacios poco a poco.

De esta forma, las reformas electorales de 1977 y 1986, tuvieron el objeto de sentar las bases para la apertura del sistema de partidos mediante la flexibilización de las condiciones para su registro, así como la incorporación de incipientes condiciones para la obtención de financiamiento público y acceso a espacios en radio y televisión para la difusión de propaganda y programas políticos (Méndez 2006; Peschard 2008). Las reformas tuvieron un fuerte impacto en el esquema de representación, al menos a nivel federal, al crear la figura de representación proporcional en la Cámara de diputados y aumentando el número de asientos en 200.

Como resultado de estas reformas, la oposición comenzó a ganar espacios, principalmente en el ámbito legislativo federal, y aparecieron las alternancias políticas a nivel subnacional de forma muy diseminada. Estos cambios en el orden social mexicano, aunado a la crisis política derivada de la elección presidencial de 1988, generaron las condiciones que cristalizaron en la reforma electoral de 1990. Ello, pues dichos comicios evidenciaron que las elecciones podían ser realmente competidas y que la pluralidad del país ya no cabía bajo el manto de una sola opción política, una sola ideología. No obstante, también mostraron que ni las instituciones, ni la legislación, ni los operadores, estaban capacitados para procesar de manera limpia los resultados de esa elección.

Hasta ese momento, el modelo electoral en nuestro país concentraba sus atribuciones en la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Federal Electoral, para el nivel federal, y para el local, en las comisiones estatales electorales. Con las modificaciones resultantes de las reformas descritas, la tensión derivada del pluralismo político fue en aumento, generando el contexto proclive para el nacimiento de un

moderno diseño institucional en materia electoral. Éste se cristalizó en la creación del IFE, como órgano autónomo y con un perfil técnico para la organización de los comicios, así como el surgimiento de los institutos electorales locales (con diversos niveles de autonomía), para la atención de las elecciones a nivel estatal (Mirón 2011).

Este nuevo diseño institucional implicó de igual forma un nuevo ordenamiento al federalismo electoral. La creación del IFE en 1990 — cuyo diseño fue fortalecido con reformas posteriores— fue el primer paso para poner en manos técnicas y ciudadanas la organización de los comicios federales, si bien no fue sino hasta 1996 que se eliminó la presencia de la Secretaría de Gobernación del órgano electoral. Este nuevo modelo electoral nació con la pretensión de generar las condiciones que garantizaran la certeza, la independencia y la imparcialidad tanto en el órgano electoral, como en las elecciones. Ello, a partir tanto de la creación de un servicio civil de carrera, así como de la incorporación de la ciudadanía en distintos espacios y tareas —tanto en la conformación del Consejo General y los órganos de dirección temporales a nivel desconcentrado, como por la determinación de que los ciudadanos fueran quienes recibieran y contaran los votos—; a ello, se debe sumar la creación del Registro Federal de Electores, para garantizar la generación de un padrón electoral confiable. Asimismo, se dieron pasos hacia la construcción de elecciones más equitativas al introducir, en 1996, un nuevo modelo de financiamiento para los partidos políticos, con el objeto de incentivar la competencia electoral.

Además del surgimiento del IFE, con atribuciones técnicas y mediana autonomía, en 1990 también se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), como órgano del Poder Judicial, encargado de la resolución de controversias en el ámbito electoral.

A partir de entonces, la democratización del sistema político-electoral ha estado asociada, en el imaginario social, mayoritariamente al diseño, conformación y desempeño de los órganos electorales, y sólo en menor medida a los actores y partidos políticos, cuestión relevante para el estudio institucional de los organismos electorales.

Cada uno de estos escalones en el diseño de un andamiaje institucional más sólido fueron una fuente indispensable, en aquel momento, para el desarrollo de elecciones confiables. El carácter técnico del órgano electoral, la autonomía constitucional, su ciudadanía y, por



ende, su actuación libre de la injerencia gubernamental, fueron hitos de la democratización en la década de 1990.

Por ello no resulta extraño que el sistema federal electoral, en ese entonces, si bien respetaba ámbitos diferenciados de autonomía entre sus diversos órganos (federales y locales), irradiaba ya las tensiones y avances logrados en la normativa federal, hacia las entidades federativas. La reforma electoral de 1996 incorporó en la Constitución los principios rectores que debían ser retomados en las leyes locales: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, así como el diseño institucional básico a seguir: administrativo y jurisdiccional (Peschard 2008). Es decir que, si bien consideraba las facultades locales en cuanto a las particularidades específicas de la contienda política, los modelos locales, en mayor o menor medida, tendieron a copiar el esquema federal como resultado del acuerdo político y la presión social de ese tiempo.

Bajo esta premisa, y de forma diferenciada, se fueron aprobando códigos electorales locales que adoptaron este modelo. De acuerdo con Jacqueline Peschard, para 1999 todos los estados de la República habían reformado sus leyes electorales.<sup>6</sup>

Resulta interesante entonces que el sistema federal electoral a partir de la década de 1990 tendió en realidad a la homologación de la normativa electoral con la federal, como modelo a seguir. Es decir, como hemos visto, se trató más bien del siguiente escalón en la centralización del sistema electoral iniciado en la década de 1940, a contracorriente de las recientes discusiones que aseguran que la nacionalización electoral, producto de la reforma electoral del 2014, es un atentado a la tradición federalista en esta materia.

Si bien la normativa y el andamiaje institucional a nivel local —o al menos sus patrones generales—, tendieron en ese periodo a copiar modelos y reglas federales, la ausencia de autonomía en los distintos órganos electorales del país no permitió su aplicación uniforme, en detrimento del fortalecimiento de los procesos electorales locales.

No obstante, fisuras del antiguo régimen hegemónico comenzaron a emerger en el territorio nacional, generando alternancias que co-

<sup>6</sup> Para mayor precisión, revisar el cuadro 1 “Reformas Electorales 1996-2007” (Peschard 2008).

menzaron a cambiar el mapa político nacional. A nivel federal, la reconfiguración normativa e institucional generó las condiciones para que en 1997 el partido hegemónico perdiera por primera ocasión la mayoría en la Cámara de Diputados y, en el 2000, se concretara la primera alternancia presidencial.

En ese nuevo contexto político de división y de ruptura de las antiguas hegemonías, el sistema electoral entró en un *impasse* hasta la siguiente elección presidencial, al menos en el ámbito federal. Frente al escenario de alternancia, no se generaron grandes modificaciones a la legislación electoral federal sino hasta 2007, en el que —producto del conflicto post-electoral que derivó de la elección de 2006— se consideró necesario reconfigurar el modelo de comunicación política para establecer nuevas reglas de acceso a tiempos en radio y televisión, incluyendo normas, prohibiciones y controles sobre la propaganda gubernamental.

En la esfera local, sin embargo, el fenómeno de consolidación de las nuevas élites políticas como resultado de las nuevas condiciones de competencia, generó un desarrollo diferenciado de la esfera electoral en las 32 entidades federativas (Eisenstadt 2004). Si bien continuaron profundizándose las reformas electorales en este nivel, no siempre fueron con el objeto de fortalecer a los órganos electorales o las condiciones de la competencia. Que emergieran nuevas élites políticas no eliminó el espíritu feudalista ni la tendencia a generar cacicazgos locales que garantizaran el control político a largo plazo. Por lo que el desarrollo legislativo en la materia fue desigual, así como el actuar de sus órganos y, por ende, el resultado de sus procesos electorales.

La presencia de elecciones competidas no fue un punto de llegada definitivo en el proceso de democratización, ni un reflejo exclusivo del proceso de construcción y fortalecimiento de un andamiaje institucional, sino el resultado de un profundo y largo proceso de cambio social que cristalizó y encontró una ruta de desarrollo en el fortalecimiento de organismos electorales en mayor o menor medida autónomos.

Así se consolidó un nuevo federalismo electoral con resultados diferenciados y contrapuestos. Paradójicamente, la competencia electoral, que buscaba dar lugar a los procesos democráticos, fortaleció las prácticas clientelares de las élites políticas para garantizar el control político local, al tiempo que incentivó la presión de la sociedad y de los grupos de oposición por construir nuevas normas que garantizaran elecciones transparentes y confiables.

Conforme se fue estableciendo una nueva configuración de fuerzas políticas —producto, ciertamente, de las nuevas condiciones que en general impulsaba el nuevo sistema electoral, así como de un contexto de hartazgo y exigencia social— se recrudecieron las denuncias del manejo parcial de los órganos locales, así como la intromisión de los gobernadores y las fuerzas locales en las elecciones en ese ámbito. Cada vez con mayor regularidad se comenzaron a presentar denuncias sobre la compra y coacción del voto, el abuso de propaganda gubernamental personalizada y el desequilibrio que generaban los poderes fácticos en las contiendas electorales en el país.

Enfocándonos en el ámbito local existen casos paradigmáticos de problemas enfrentados antes y después de la alternancia, pero en el marco de las nuevas elecciones competitivas resultado del sistema electoral federal de la década de 1990, generándose así un contexto de cuestionamiento permanente a la autonomía de los órganos electorales locales.

Por ejemplo, en la elección local para Gobernador de 2007 en Yucatán, se presentaron denuncias sobre una intensa campaña del gobernador (primer gobernador de la alternancia) para entregar programas sociales durante el proceso electoral, con el objeto de comprar y coaccionar el voto ciudadano (La Jornada 2007; Berlín 2008). Si bien hubo exhortos del órgano electoral para suspender estas dinámicas, es un ejemplo claro de cómo las nuevas hegemonías recurrieron a viejas prácticas para intentar mantener el recién logrado control estatal.

Un caso similar es el de la elección local y concurrente de 2012 en el Estado de México. Si bien en el ejemplo anterior se trata de un uso faccioso de los programas sociales, en este caso se sumó no sólo la denuncia sobre la operación de la maquinaria del estado, sino el del flujo de dinero en efectivo para la compra directa de los votos. Diversas notas periodísticas dieron cuenta de los reportes de irregularidades durante la jornada electoral en las cercanías de las casillas, sin que ello tuviera efectos sobre el resultado de las elecciones (Sin embargo 2012; El informador 2012; La Jornada del Campo 2012).

Otra forma de intromisión de los gobiernos locales en la vida electoral es el caso de la elección presidencial de 2012, en la que diversos estudios coinciden en la existencia de una estructura de apoyo al candidato priísta a partir del desvío de recursos públicos desde las enti-

dades federativas en las que gobernaba dicho partido, como los casos de Tabasco y Veracruz. Si bien estos hechos no fueron denunciados en esos términos en el plano electoral<sup>7</sup>, lo cierto es que ambos exgobernadores enfrentaron procesos penales por malversación de recursos en sus entidades mientras fueron gobernantes (Serra 2016).

El patrón común de los diversos casos señalados es que, ante las denuncias e incluso pruebas de intromisión de los poderes locales en la disputa por el poder público, en muy pocos o nulos casos se impusieron sanciones o tomaron determinaciones que incidieran en el resultado electoral. Es decir, la alta impunidad se convirtió en la generalidad en esta materia, ya sea por deficiencias en la normativa, por carencias estructurales de los órganos facultados para realizar las investigaciones, o por la franca intervención de esos intereses en las decisiones de los institutos electorales.

Pero a los casos de irregularidades, compra y coacción del voto, y desvío de recursos públicos en las campañas electorales, se sumaron demandas de sometimiento y falta de autonomía de los órganos electorales locales que permitieron la persistencia de dichas prácticas. En el caso de Puebla, por ejemplo, se llegó a acusar en 1998, la designación de comisionados electorales a través de sobornos (Anuario E-Consulta 1998). Incluso, entre los señalamientos presentados por el PAN en el marco de la confección de la reforma electoral 2014, referían que los institutos electorales habían sido “colonizados” por los gobernadores y daban cuenta de casos de manipulación en la integración de las mesas directivas de casilla o el conteo de los votos en estados como Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Coahuila o Quintana Roo (Castellanos 2016).

En un sentido similar apuntaban recientes estudios académicos. Irma Méndez y Nicolás Loza señalaban, en 2013, que el grado de independencia de los órganos electorales locales en México era en general bajo<sup>8</sup>. Dicho estudio arrojó que solo seis entidades contaban con

---

<sup>7</sup> Lo que sí se denunció fue la dispersión y uso de recursos vía tarjetas de prepago (Monex), respecto de los cuales no se fincó responsabilidad alguna que tuviera incidencia en el Proceso Electoral.

<sup>8</sup> La estimación sobre el grado de independencia de los órganos electorales se hizo considerando el número de órganos que intervienen en la designación de las y los consejeros electorales, su duración en el cargo y grado de remoción. A partir de estos elementos los autores estimaron el grado de independencia como bajo, medio o alto.

institutos electorales estatales altamente independientes en su diseño —que no necesariamente en su desempeño. El diagnóstico se agrava al incorporar el grado de profesionalización de los institutos electorales. Si bien el propio estudio reconoce las complejidades para caracterizar y definir una funcionalidad efectiva de un Servicio Profesional Electoral (SPE), al menos su existencia marcaba una diferencia debido al grado de desarrollo desigual de los órganos locales. El análisis de Méndez y Loza reconoce, previo a la aprobación de la reforma electoral de 2014, la existencia de 13 entidades con SPE. De ellos, solamente cuatro fueron catalogados como de alto profesionalismo.

Por tales motivos, concluyen que, si bien su diseño garantizaba elecciones libres y justas, “...en la práctica, los procedimientos o decisiones estarían sesgados o manipulados, reflejando la influencia o injerencia de partidos y, más comúnmente, de los poderes ejecutivos locales. El menú de instrumentos abarca desde el control de la independencia de los miembros de los órganos electorales (proceso de designación de consejeros y magistrados), y del presupuesto de esos órganos, hasta decisiones que permiten favorecer a un determinado candidato o partido, lo que se traduce en una ‘cancha desnivelada o inclinada’. Con ello, la naturaleza democrática de las elecciones locales se erosiona.” (Méndez y Loza 2013).

Si bien no se puede hablar de forma generalizada de un déficit electoral en el ámbito local, los estudios y ejemplos previos sí dan cuenta de una evolución diferenciada en el desempeño en las entidades federativas a partir del último modelo electoral federal derivado de la reforma de 1996. Ello, principalmente a la luz de los avances técnicos y normativos alcanzados por el IFE para los comicios federales, aunque también con sus pendientes en materia de equidad de la contienda y el arbitraje electoral.

Si bien las carencias democráticas en este ámbito eran amplias y se nutrían de prácticas antidemocráticas por parte de los actores políticos, así como de contextos socio-económicos diversos, en el 2014 la herencia reformista decidió apostar nuevamente por la vía del diseño institucional electoral como el camino para atender tanto las deficiencias de la democracia a nivel subnacional, como el malestar postelectoral de 2012.

En ese contexto se aprobó la siguiente y más reciente reforma electoral en el país, definida por avanzar en la centralización de las eleccio-

nes a partir de diversas modificaciones aprobadas que “nacionalizaron” el modelo electoral.

## **El modelo nacional de elecciones y el desempeño de los organismos públicos locales electorales**

La elección presidencial de 2012 trajo consigo un conjunto de cuestionamientos al modelo electoral. Si bien significó una segunda alternancia, el contexto en la cual se llevaron a cabo generó profundas y severas críticas en torno a dos cuestiones particulares: 1) la intromisión de los gobiernos de los estados en las elecciones locales; y 2) la exhaustividad y oportunidad de los resultados de la fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos en sus campañas electorales, así como el cumplimiento de los topes de gastos de campaña, considerando el dinero como el parámetro para medir la equidad en la contienda.

Como respuesta a los mismos, la reforma electoral de 2014 estableció un nuevo modelo de elecciones que, reconociendo las carencias y deficiencias democráticas que persisten en México, particularmente en el plano de las elecciones locales, con el objeto de homologar los procedimientos técnicos desarrollados en el antiguo IFE, ahora a nivel nacional, otorgó nuevas atribuciones a la autoridad electoral, para convertirlo en el INE, órgano rector del sistema nacional de elecciones, con la composición de 32 Ople, uno en cada estado. Asimismo, estableció un nuevo modelo nacional de fiscalización, con plazos más cortos, a realizarse de forma simultánea con las campañas electorales y resolverse previo a la determinación de la validez de la elección, a fin de que sus conclusiones pudiesen incidir en la misma.

La reforma constitucional y legal de ese año también buscó atender un conjunto de prácticas que, más allá de la organización electoral, pero con incidencia en las condiciones de competencia, se venían advirtiendo en distintas entidades: i) se previeron parámetros mínimos y máximos de duración de las campañas no solo a nivel federal, sino ahora también a nivel local, a fin de impedir la reducción arbitraria en la duración de las campañas en beneficio de los candidatos del partido

en el gobierno y en detrimento del derecho a la información, necesario para un voto libre; ii) se incorporó la figura de coaliciones flexibles y se posibilitaron las candidaturas comunes a nivel local, ante reglas o prácticas locales que imponían límites y dificultades a la constitución de coaliciones electorales, candidaturas comunes y alianzas, en detrimento de la participación conjunta de distintas fuerzas políticas en un proceso electoral; iii) se dotó al INE de atribuciones para determinar la geografía electoral, tanto a nivel federal como local, con criterios claros e imparciales, para impedir el diseño de distritos locales a partir de criterios políticos, a fin de beneficiar a una fuerza política, derivado de su conformación<sup>9</sup>; e incluso, iv) se establecieron reglas mínimas uniformes para la tramitación de procedimientos sancionadores para evitar la dilación en la resolución de denuncias durante el proceso electoral, acompañada de criterios discrecionales en las resoluciones, dependiendo del partido y del candidato involucrados.

Fueron muchos los aspectos que se vieron modificados a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral en abril de 2014; pero la principal modificación que transformó el marco institucional fueron las nuevas atribuciones del INE para la organización de elecciones. La reforma buscó centralizar aún más el sistema electoral, a partir de su nacionalización, con el objeto de constreñir la discrecionalidad que pudiera existir en los congresos e institutos electorales locales.

La discusión en torno al enfoque centralizador del nuevo sistema electoral tuvo dos posturas. Por un lado, se encontraban quienes advertían en el modelo una afectación a la autonomía de los organismos locales que incidía en la lógica del pacto federal de la nación. Por otro, estábamos quienes propugnamos por un modelo nacional electoral que atendiera las debilidades de las elecciones locales y generara condiciones de competencia real que garantizaran el derecho de las y los ciudadanos a que fuera su voto lo único que definiera la conformación de sus representantes y quienes habrían de gobernarles. Esta postura advertía la centralización como un medio para fortalecer el federalismo mediante la celebración de comicios libres y justos que be-

<sup>9</sup> Es decir, para evitar el arreglo arbitrario de escenarios con un sesgo para permitir la manipulación de las fronteras electorales con el fin de beneficiar o afectar a algún partido político.

neficiaran la construcción de contrapesos y favorecieran la verdadera división de poderes, propias de este sistema.

No obstante que la pretensión inicial partía de la creación de una autoridad electoral nacional única que se hiciera cargo de la totalidad de los procesos electorales del país, en el marco de la polémica sobre el federalismo, constitucionalmente se optó por un modelo híbrido en el que el INE coexiste con los 32 Ople, con atribuciones conjuntas para la organización de los procesos electorales locales. En particular, de forma ordinaria se confirieron al INE un conjunto de facultades tanto de ejecución directa, como de regulación de los comicios en el ámbito local; así como la competencia exclusiva para designar y remover a las y los integrantes de los órganos máximos de dirección de los Ople.

Las facultades de ejecución directa se otorgaron en las siguientes materias: i) la capacitación electoral; ii) la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; iii) el diseño y la determinación la geografía electoral; iv) el padrón y la lista de electores —que el IFE ya desempeñaba, por el movimiento natural de los electores de una entidad a otra; v) la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y, vi) la administración de los tiempos del Estado en materia electoral —con la que también contaba el IFE previo a la reforma.

Asimismo, el INE recibió las facultades para la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Al INE también se le dotó de diversas facultades extraordinarias para su intervención en las elecciones locales: asunción, atracción y delegación. Esto quiere decir que, de forma extraordinaria y sujeto a una temporalidad y condiciones específicas, el INE puede asumir, previo a su inicio, la organización integral o parcial de un proceso electoral local, ante contextos que pongan en riesgo el sufragio o la imparcialidad; asimismo, puede delegar algunas de sus funciones en los Ople, y puede, finalmente, atraer alguna decisión del órgano local si considera que es trascendente, o necesaria para el establecimiento de un criterio



general. Debe señalarse que su ejercicio no sólo se sujeta al cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, sino que, precisamente por su carácter excepcional, requiere de una mayoría calificada de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

Cabe advertir que el ejercicio de las funciones referidas no implica una relación de supra-subordinación entre el INE y los Ople, sino el ejercicio, en ocasiones conjunto, y en otras, más independiente, de las actividades propias de la organización del proceso electoral, en el marco de la rectoría del INE, con base en las facultades y atribuciones conferidas a uno y otro órgano en el nuevo diseño institucional.

El modelo nacional de elecciones ha enfrentado diversos retos y adversidades para su implementación y consolidación; valgan dos ejemplos para evidenciarlo. En primer lugar, la creación de una institución nacional con atribuciones constitucionales para desarrollar algunas de las funciones específicas en los procesos electorales locales, cruciales para la certeza en el desarrollo de éstos —en materia de capacitación y organización electoral—, lo que implicó un trabajo intenso de construcción y coordinación entre los órganos de ambos niveles (concentrados y desconcentrados<sup>10</sup>), así como con los Ople, ante un escenario de facultades compartidas.

En segundo lugar, el establecimiento de provisiones constitucionales que fueron desvirtuadas: i) en sus propios transitorios —al delegar la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, hasta en tanto el INE no lo reasumiera—, no obstante que era una de las facultades originarias conferidas al INE desde el texto constitucional; y, ii) en las leyes secundarias, en cuanto al mandato de aprobar Leyes Generales en materia de procedimientos e instituciones electorales, a las que se tendrían que sujetar incluso las regulaciones locales —lo cual en sí mismo implicaba la homologación de los procesos, necesaria para un modelo con atribu-

<sup>10</sup> Los órganos concentrados refieren a la estructura central y ejecutiva tanto del INE como de los Ople, mismos que tienen como tarea principal el diseño de las políticas y tareas que deben aplicarse a partir de las atribuciones conferidas en la Ley. Por su parte, los órganos desconcentrados son aquellos que se despliegan en el territorio para la ejecución de las tareas diseñadas por los órganos centrales (en el caso del INE, de forma permanente; en el de los Ople, se instalan con motivo de los procesos electorales).

ciones mixtas entre el INE y los Ople, por lo que hace a los comicios locales—, pero, en los hechos, lo que se aprobó fue una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que consta de 493 artículos, entre los cuales, únicamente 17 establecen reglas comunes y generales para los procesos electorales federales y locales, sólo uno se refiere a la coordinación entre el INE y los Ople, y otro más prevé las reglas generales que las leyes electorales locales deben considerar respecto de los procedimientos sancionadores.

El resto de la Ley —excepto 21 artículos que regulan a los Ople y las autoridades jurisdiccionales locales, en cuanto a su integración, requisitos de elegibilidad, proceso de elección y remoción y sus atribuciones— se refiere al INE, sus atribuciones y el desarrollo del proceso electoral federal. Sin embargo, no se incluyeron reglas que homologaran el desarrollo de los procesos electorales locales, ni que regularan la participación del INE en los mismos —principalmente en cuanto al ejercicio de sus funciones de capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesa directiva de casilla.

Este vacío obligó al Consejo General del INE, ahora órgano rector en materia electoral, a confeccionar un conjunto de medidas para orientar no solo la homologación de los procesos electorales en el ámbito local, sino para garantizar —de una forma progresiva— la correcta coordinación con los Ople, cuestión que trascendía la esfera de los comicios en las entidades federativas. Al mismo tiempo, esas lagunas en el nuevo marco normativo, aunadas a las facultades extraordinarias depositadas en el INE, conformaron un diseño que delegó directamente en los integrantes del Consejo General el rumbo e intensidad de esa homologación, es decir, se trata de una ausencia que confirió un alto grado de discrecionalidad a un colegiado, en lugar de definir con certeza las directrices que el INE debía seguir como rector de este nuevo modelo. Esa discrecionalidad, como veremos, se convirtió en un elemento que permitió operar el ejercicio de la llamada rectoría, aunque también favoreció el despliegue de resistencias que definieron una primera fase de la relación INE-Ople.

Las siguientes páginas explicarán el desarrollo cronológico de este nuevo modelo que, por sus resultados, se puede distinguir en tres fases: i) en los procesos electorales de 2014-2015 se tiene una fase de

máxima autonomía, en la que la relación INE-Ople tuvo una mayor desvinculación y carencias de coordinación; ii) entre 2015 y 2018 hubo una fase de rectoría, en el que la lógica imperante fue el de la regulación y el establecimiento de reglas claras para el trabajo conjunto de ambos organismos; y, iii) de 2018 a la actualidad se puede hablar de una fase de estabilización de este modelo.

La primera medida tomada por el INE como autoridad nacional, fue la de reasumir las tareas de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla, que en el transitorio de la reforma electoral eran delegadas a los Ople hasta en tanto el INE no las reasumiera. El marco de discusión respecto de esta decisión fue muy reducido, considerando que la primera elección que se organizó bajo este modelo fue federal y concurrente, por lo que la delegación de la casilla única habría implicado que los Ople instalaran e integraran las casillas para las elecciones federales. No obstante, esta decisión hizo patente que el núcleo de la confianza en las elecciones pasaba por garantizar que quienes recibieran y contarán los votos fueran ciudadanos y ciudadanas correctamente capacitados, seleccionados de forma aleatoria y mediante los procedimientos acreditados desde el entonces IFE.

Así se arribó al Proceso Electoral Federal y Concurrente de 2014-2015 como el primer acercamiento en este nuevo modelo. En concurrencia con la elección federal se llevaron a cabo 16 elecciones locales concurrentes y una no concurrente (Chiapas), en la que estuvieron en disputa 1,679 cargos de elección popular a nivel local. El desglose por entidad federativa se presenta a continuación:

**Cuadro 1. Procesos Electorales Locales  
2014-2015, por tipo de elección**

Entidad	Gobernador	Congreso Local	Ayuntamiento	Jefe delegacional	Junta Municipal
Baja California Sur	•	•	•		
Campeche	•	•	•		•
Colima	•	•	•		
Distrito Federal		•		•	
Guanajuato		•	•		
Guerrero	•	•	•		
Jalisco		•	•		
México		•	•		
Michoacán	•	•	•		
Morelos		•	•		
Nuevo León	•	•	•		
Querétaro	•	•	•		
San Luis Potosí	•	•	•		
Sonora	•	•	•		
Tabasco		•	•		
Yucatán		•	•		
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fuente: Tomado de INE, Numeralia Proceso Electoral 2014-2015.

Disponible en: <https://goo.gl/KxzcDE>

La concurrencia y el vacío normativo generaron que las elecciones locales y las federales siguieran rumbos diferenciados. Si bien se ejercieron las atribuciones mencionadas en el ámbito logístico, principalmente en lo que respecta a la casilla única y la integración de las mesas directivas, se estableció un primer modelo de relación INE-Ople de mayor autonomía y casi reproducción del esquema anterior. La prevalencia de una lógica federalista por parte del Consejo General generó que la rectoría del modelo electoral nacional se ejerciera más bien de forma reducida —como se ejemplificará más adelante a partir de los

acuerdos de atracción aprobados en este periodo—, limitando las necesidades de supervisión y coordinación a su mínima expresión. Como resultado de estas decisiones, se advirtieron diversas deficiencias en el ejercicio de las facultades de los Ople, y en los mecanismos de relación —pues los esquemas de coordinación fueron muy reducidos— establecidos a nivel local para el trabajo conjunto de los órganos desconcentrados de ambas instituciones.

Tan solo un mes después de la elección concurrente del 7 de junio de 2015, se llevó cabo la elección de ayuntamientos y diputaciones locales de Chiapas. Ya sin el cobijo de las elecciones federales, se advirtieron las debilidades estructurales del Ople que afectaron de forma grave, la logística y el desarrollo del proceso electoral, en detrimento del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos. (Vale la pena recordar que a la postre, tras una decisión dividida del Consejo General del INE, el TEPJF ordenó la remoción de la totalidad de los integrantes de dicho órgano de dirección.)

Pocos meses después de concluida esta primera experiencia, el INE tuvo que abocarse a la organización de una nueva elección local, pues por una decisión de la Sala Superior del TEPJF —quien concluyó sobre la injerencia de funcionarios públicos de la Secretaría de Desarrollo Social en estos comicios—, se ordenó la anulación de la elección a la Gubernatura de Colima. Si bien dicha decisión correspondió a irregularidades imputables al gobierno estatal y no a problemas derivados de la conducción del Ople en la entidad, el TEPJF ordenó su reposición y la asunción total de la misma por parte del INE.

Dicha elección extraordinaria significó el primer acto de rectoría clara del modelo electoral en tanto generó la regulación completa de una elección local con los estándares del órgano nacional. Para la organización de esa elección en tan solo tres meses, el INE estableció por primera ocasión un Plan y Calendario para garantizar el correcto seguimiento a una elección local —que ha sido el modelo básico de coordinación y ejecución de actividades en las posteriores elecciones locales—, y para lo cual fue necesaria la aprobación de más de una veintena de acuerdos del Consejo General (INE 2016b).

Como resultado de estas experiencias, y derivado de las carencias —tanto logísticas como de coordinación— advertidas en distintos Ople, y de los problemas identificados en 2014-2015, se comenzaron

a generar cambios en la óptica con la que el propio Consejo General miró el ejercicio de sus facultades nacionales y decidió acercarse a los comicios a nivel local. Así, los procesos electorales locales de 2016 implicaron el inicio del tránsito a una rectoría de corte más centralizado, enfocado principalmente a subsanar las debilidades que se habían detectado en los Ople en el ámbito de la operación electoral. Muestra de ello es que, en ese periodo, se aprobó el mayor número de acuerdos en facultad de atracción (del periodo comprendido entre 2014 y 2019), con el objeto de regular diversos procedimientos locales (Ver cuadro 2), y que su contenido se recogió —en gran medida— en el Reglamento de Elecciones.

**Cuadro 2. Relación de Acuerdos y Resoluciones aprobadas por el Consejo General del INE en Facultad de Atracción (2014-2019)**

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
1	INE/CG307/2014	Se aprueba la facultad de atracción respecto a las Coaliciones a nivel local para el Proceso Electoral 2014-2015.	10-diciembre-2014	Prerrogativas y partidos políticos	2014-2015
2	INE/CG77/2015	Se aprueba la facultad de atracción respecto del criterio de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una Asociación Civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.	01-mar-15	Fiscalización	2014-2015
3	INE/CG79/2015	Se aprueba la facultad de atracción relativa a la interpretación del alcance de los comprobantes fiscales digitales por internet respecto del otorgamiento del financiamiento público local en los estados de Aguascalientes y Tlaxcala.	01-mar-15	Fiscalización	2014-2015

## Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
4	INE/CG865/2015	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.	09-oct-15	Logística y organización electoral	2015-2016
5	INE/CG927/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten Criterios Generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en elecciones extraordinarias de Legislaturas Federales y Locales, así como de Ayuntamientos y de Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	30-oct-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016
6	INE/CG928/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten los "Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los Convenios de Coalición para los Procesos Electorales Locales".	30-oct-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016
7	INE/CG939/2015	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para el ejercicio del derecho que tienen los otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el registro como Partido Político Local, establecido en el artículo 95, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos.	06-nov-15 Terminó el 07-nov-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016

Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
8	INE/CG951/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios que deberán observar los organismos públicos locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los Procesos Extraordinarios que resulten de los mismos.	11-nov-15	Logística y organización electoral	2015-2016
9	INE/CG1012/2015	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los Lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral, para los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales.	09-dic-15	Logística y organización electoral	2015-2016
10	INE/CG1070/2015	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los Criterios del Procedimiento de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes ante las Mesas Directivas de Casilla y Generales; para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales Ordinarios de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos.	16-dic-15	Logística y organización electoral	2015-2016



## Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
11	INE/CG63/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten Criterios Generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local.	08-feb-16	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016
12	INE/CG122/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a Presidentes de Mesas Directivas de Casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los Consejos, al término de la Jornada Electoral, de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	16-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016
13	INE/CG174/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016
14	INE/CG175/2016	Enejecicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales Ordinarios Locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016

## Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
15	INE/CG365/2016	Se determina ejercer la facultad de atracción para analizar los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al Acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016.	13-may-16	Administrativos e integración de los Ople	2015-2016
16	INE/CG401/2016	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los criterios para regular la emisión del sufragio y el procedimiento del registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes ante las Mesas Directivas de Casilla para el cargo de Presidentes de Comunidad en el estado de Tlaxcala.	18-may-16	Logística y organización electoral	2015-2016
17	INE/CG04/2017	Se determina ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales Locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	13-ene-17	Equidad en la contienda	2016-2017
18	INE/CG61/2017	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el INE y Autoridades Jurisdiccionales Electorales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.	15-mar-17	Fiscalización	2016-2017

## Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
19	INE/CG108/2017	Se adicionan diversas disposiciones al Acuerdo INE/CG04/2017 por el que se determinó ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales Locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	05-abr-17	Equidad en la contienda	2016-2017
20	INE/CG122/2017	Se determina precedente la solicitud de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de ejercer la facultad de atracción, a fin de ratificar a la ciudadana Patricia González Suárez como encargada del despacho de la Secretaría General del Instituto Estatal Electoral Nayarit.	18-abr-17	Administrativos e integración de los Ople	2016-2017
21	INE/CG338/2017	Se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.	20-jul-17	Equidad en la contienda	2017-2018
22	INE/CG386/2017	Se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018.	28-ago-17	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018

Continuación

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
23	INE/CG398/2017	Se ejerce la facultad de atracción para fijar los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los Procesos Electorales 2017-2018.	05-sep-17	Equidad en la contienda	2017-2018
24	INE/CG478/2017	Se resuelve ejercer la facultad de atracción, a fin de fijar criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el período para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes.	24-oct-17	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018
25	INE/CG574/2017	Se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios y requisitos de designación, del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas.	29-nov-17	Administrativos e integración de los Ople	2017-2018
26	INE/CG1307/2018	Se ejerce facultad de atracción y se emiten criterios de interpretación para la asignación de Diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género.	12-sep-18	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018
27	INE/CG124/2019	Se ejerce la facultad de atracción y se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, así como para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado durante los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2018-2019 en Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas, Quintana Roo y en el Proceso Local Extraordinario de Puebla.	21-mar-19	Equidad en la contienda	2018-2019

Fuente: Elaboración propia con información pública tomada de [www.ine.mx](http://www.ine.mx).

Sin embargo, resulta importante señalar que el nuevo modelo de rectoría no solo derivó de una decisión adoptada a nivel central, sino de que en las elecciones de 2016 y 2017 existieron condiciones propicias para establecer mayores niveles de vigilancia, supervisión y coordinación con los Ople. Lo anterior, debido a que, al tratarse de procesos electorales exclusivamente locales, es decir, sin concurrencia con alguno federal, se tuvieron las condiciones para que la estructura profesional y humana del INE tuviera como su preocupación central la conducción de estas elecciones y la adecuada coordinación con los Ople.

Esto ha requerido un proceso de cambio a nivel institucional que no ha sido superado por completo y que incluso ha mostrado ciertas resistencias en sus distintos niveles, desde el Consejo General, pasando por los trabajos de las direcciones ejecutivas y oficinas centrales del INE, hasta de los directamente involucrados en los trabajos de operación de campo en los órganos desconcentrados. Este esquema de resistencia sin lugar a duda fue también una constante en muchos de los Ople, que vieron en el ejercicio de la rectoría del modelo, un atentado a su autonomía.

En el caso del INE, las resistencias emanaron, en un primer nivel (en el Consejo General), por el debate que se venía arrastrando desde la discusión de la reforma en torno al federalismo, así como las ambigüedades y vacíos legales —que abrían enormes espacios de discrecionalidad, y daban lugar a las más diversas interpretaciones sobre el propósito y alcance del modelo aprobado—. La renuencia al ejercicio de la rectoría derivó, en un segundo nivel, de las áreas directivas del Instituto que, heredadas de la estructura del IFE, concentraron sus labores en el esquema que hasta entonces venían desarrollando. Pero en un tercer nivel, a nivel desconcentrado; es decir, donde se realiza la operación de campo para hacer una elección. Estas resistencias emergieron no solo de la falta de certeza regulatoria, sino de las complejidades y dificultades derivadas de la necesaria coordinación con los órganos desconcentrados de los Ople que, por su carácter temporal, carecen de profesionalización y experiencia.

Por ello, en estos procesos se fue construyendo, a partir de la experiencia, una reglamentación detallada para la adecuada ejecución y supervisión de las funciones de los Ople, y una correcta vinculación

interinstitucional. Ello queda demostrado en el conjunto de materias reglamentadas en este periodo. Para el Proceso Electoral Local 2015-2016 se aprobaron 13 acuerdos en facultad de atracción, de los cuales, ocho correspondieron a temas relacionados con la logística y la organización electoral; cuatro sobre prerrogativas y partidos políticos; y uno más sobre temas administrativos y/o de integración de los Ople.

Así, se ejerció esta facultad para establecer lineamientos en materia de designación de consejeros electorales distritales y municipales de los Ople, así como de sus áreas ejecutivas; criterios para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral; lineamientos para la operación de mecanismos de recolección; para el registro de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes ante mesas directivas de casilla; criterios para el armado de los paquetes, distribución a los presidentes de mesa directiva de casilla (PMDC) y su recepción en las sedes de los consejos correspondientes; para el desarrollo del escrutinio y cómputo en casilla; para la realización de los cómputos municipales, distritales de entidad federativa; así como para la emisión del sufragio de los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes (Ver cuadro 2).

El diagnóstico de las complejidades operativas vividas en 2015 permitió identificar, tanto la fragilidad institucional en un amplio número de los Ople que, por el contrario, era una de las fortalezas y retos superados en el ámbito federal; como una amplia resistencia de ambas instituciones a trabajar conjuntamente. En particular, la carencia de órganos especializados, profesionales y permanentes a nivel local, principalmente en el ámbito desconcentrado (es decir, distrital y municipal), dificultó la realización de actividades que requieren de la mayor precisión y coordinación profesional de sus involucrados. Los procesos electorales son una concatenación de actividades; en ese sentido, en un esquema complejo que requiere la participación y coordinación de dos autoridades, la certeza puede romperse cuando de un lado existe una falla operativa o incluso una dilación.

Por tal razón, buena parte de los esfuerzos del INE para ese proceso electoral y los subsecuentes, se concentraron en limitar los impactos de esos desfases. Por ejemplo, el que se ocasiona cuando existen retrasos en la impresión de la documentación electoral —con independencia de si son imputables a la autoridad administrativa electoral o no—, lo

cual altera los calendarios para que se armen los paquetes electorales que deben ser distribuidos a los PMDC dentro de un plazo legal. El rezago en esas actividades generó casos de renunciadas de PMDC ante la incertidumbre de no contar con los materiales necesarios para instalar la casilla el día de la jornada electoral. Otro ejemplo es la falta de una coordinación adecuada, que entorpece los trabajos conjuntos; entre otros, en la falta de certidumbre sobre el destino de los paquetes electorales con los votos de la ciudadanía, la noche de la elección, ante una mala coordinación en la operación de los denominados mecanismos de recolección (Tabasco 2015, Michoacán 2015 y 2018, Morelos 2015 y 2018, Tlaxcala 2016, Coahuila 2017, son algunos ejemplos emblemáticos).

La intensidad reguladora tras la experiencia del 2015 da cuenta de los problemas que comenzaron a emerger en las elecciones locales, como resultado de las complejidades en la coordinación interinstitucional o de algunas debilidades operativas en determinados Ople. La institucionalización de esa nueva lógica cristalizó con la aprobación del Reglamento de Elecciones (RE) el 7 de septiembre de 2016. Dicho cuerpo normativo, intentó llenar el vacío legal de la Legipe en algunos rubros, al tiempo que sistematizó un conjunto de acuerdos, entre ellos, diversos sobre la facultad de atracción que acabamos de mencionar, y buscó generar certeza a todos los involucrados en la organización de una elección federal, local o concurrente, sobre las tareas y actividades a realizar. El RE, compuesto por 443 artículos, ha sido fortalecido con el agregado de más de 20 anexos a diciembre de 2019.

Si bien la emisión del RE permitió que la regulación sobre el ámbito local disminuyera para el Proceso Electoral Local 2016-2017 —en el que fueron aprobados solo cuatro acuerdos en facultad de atracción—, también abrió nuevos desafíos. Las carencias técnicas y ejecutivas del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, así como su déficit presupuestal, llevaron a la determinación del Consejo General del INE de aprobar la asunción parcial de la elección ordinaria de 2017 en esa entidad, para efectos de la implementación, operación y ejecución tanto del conteo rápido de la elección de gobernador, como del PREP; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad, con el objeto de fortalecer los trabajos de su estructura desconcentrada.

Este caso demostró que la apuesta por la profesionalización y el establecimiento de normas de aplicación general, no fueron suficientes para la homologación en la calidad de las elecciones, y que la realidad de los Ople continuaba siendo sumamente diferenciada. Más aún, que los problemas presupuestales de algunos de ellos no solo afectan su desarrollo técnico, sino que permiten suponer que ésta sigue siendo una estrategia de los poderes locales para intentar someter a los órganos electorales locales. Se trató de un caso extremo —aunque no el único<sup>11</sup>— en el que el INE tuvo que directamente ocupar espacios en el Ople para garantizar el desarrollo de una elección local. No obstante, el reemplazo de atribuciones no es ni una solución a largo plazo, ni una estrategia razonable para la homologación de los estándares en la organización de elecciones.

Muestras de esa fragilidad técnica también se presentaron en las elecciones de Coahuila ese mismo año, con un PREP que solo contabilizó el 71.91% de las actas esperadas; informes sobre retrasos excesivos en el escrutinio y cómputo en las casillas; o que se reportaron múltiples inconsistencias en el traslado de los paquetes a las sedes correspondientes la noche y madrugada de la elección, entre las que destacaron la entrega de estos por personas que no estaban facultadas para ello.

La elección federal y concurrente de 2018, necesitó la aprobación de un mayor número de acuerdos de atracción (ocho); sin embargo, estuvieron dirigidos a establecer condiciones de equidad en la contienda en el ámbito nacional, así como a la homologación de plazos de precampaña, campaña y obtención de apoyo ciudadano en el caso de las candidaturas independientes, con fines tanto de organización y capacitación electoral, como de fiscalización.

Para 2019, el caso más relevante fue el de la asunción total del Proceso Electoral Local Extraordinario de Puebla, el cual quedará re-

---

<sup>11</sup> Véase el caso de Durango, el cual implicó la intervención directa del INE para la aprobación de acuerdos en los que se establecieron, primero, los criterios de designación de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas del Ople y, después, las medidas para darle funcionalidad a su estructura, en un contexto en el que, iniciadas las campañas electorales, se advirtieron actos por parte de quien ocupaba el cargo de Secretaria Ejecutiva en dicho Instituto (que irradiaban hacia sus direcciones técnicas), que afectaron los principios de la función electoral, por deficiencias que incluso afectaron una adecuada impartición de justicia. (Acuerdos INE/CG365/2016 e INE/CG402/2016).



gistrado como la primera asunción total del modelo nacional electoral cuya decisión recayó en el INE, debido a las complejidades sociales y políticas que dieron lugar a esta elección, y que dada la experiencia y las capacidades estructurales y humanas del INE, se consideró que era la mejor decisión para concretar una elección sumamente compleja en tiempos recortados.

Hasta aquí se ha expuesto, someramente, la historia cronológica de la implementación del modelo electoral nacional. La experiencia en seis años de ejecución de este modelo da cuenta de que ha tenido resultados diferenciados, pues si bien se ha ido avanzando en contar con elecciones locales con mayores estándares de calidad, esto no forzosa-mente ha sido como resultado del fortalecimiento de los Ople, ya que se han presentado diversas problemáticas legales, operativas, administrativas y presupuestales que demuestran una deficiencia en el propio diseño institucional y que lo que ha implicado son importantes costos humanos para ambos organismos.

Esto se fortalece a la luz de un vistazo al proceso de consolidación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Hoy, ya sea por problemas presupuestales o falta de voluntad de sus órganos de dirección, la mayoría de los Ople se encuentran rezagados en la ruta para conformar servicios profesionales fuertes que puedan soportar las actividades que implica un proceso electoral. El cuadro 3 muestra el número de puestos adscritos al SPEN en los Ople, por entidad federativa.

**Cuadro 3. Número de cargos  
en el SPEN por entidad federativa**

<b>Entidad</b>	<b>Número de cargos</b>
Ciudad de México	210
Guanajuato	55
Chiapas	35
Veracruz	35
México	32
Yucatán	30
Nuevo León	27
Guerrero	22
Oaxaca	22
Jalisco	21
Tabasco	20
Baja California Sur	17
Coahuila	16
Zacatecas	16
Durango	15
Michoacán	15
Aguascalientes	14
Hidalgo	14
Baja California	13
Tamaulipas	12
Campeche	11
Tlaxcala	11
Puebla	9
San Luis Potosí	9
Chihuahua	8
Sinaloa	8
Sonora	8
Morelos	7
Querétaro	6

*Continuación*

Entidad	Número de cargos
Quintana Roo	5
Colima	4
Nayarit	3
<b>Total</b>	<b>730</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la DESPEN, INE.

Según se advierte del cuadro anterior, existe una amplia disparidad en el número de miembros del SPEN con los que cuenta cada Ople. De las 32 entidades destacan la Ciudad de México, con 210, y Guanajuato con 55. Si consideramos que el promedio nacional se sitúa en 23 cargos del SPEN por Ople, solamente ocho órganos electorales están por encima de la media. Incluso eliminando el caso de la Ciudad de México que pudiera sesgar el dato, solo 12 entidades tendrían más cargos que la media (situada en 17). Más allá de promedios nacionales, diez Ople no llegan a la decena de cargos profesionalizados, y se tienen casos extremos como el de Nayarit con tres, Colima con cuatro, o Quintana Roo con cinco. Quizás esa sea una primera explicación para los casos de la asunción total de la elección extraordinaria en Colima, o la asunción parcial en Nayarit.

Lo anterior demuestra que si bien no en todos los casos (el Instituto Electoral de la Ciudad de México es una notable excepción), en general los Ople cuentan con importantes deficiencias en su estructura y en la profesionalización de su personal, que responden a debilidades intrínsecas a su propio diseño institucional:

1. Los Ople carecen, por su diseño, de órganos desconcentrados permanentes, lo cual atenta contra la propia profesionalización que requiere la atención de labores de alta precisión y pulcritud técnica que regularmente se desarrollan en sus consejos distritales y municipales, como lo son el registro de candidaturas, el resguardo de paquetes electorales —con la votación ciudadana—, o los cómputos de las diversas elecciones.
2. El desarrollo de una estructura profesional llevará demasiados años para concretarse, además de que en un número importante de casos se han presentado problemas presupuestales para su crecimiento y sostenimiento.

3. Esta carencia estructural se amplía a la ausencia de sedes fijas, lo que implica una importante inversión para generar adecuaciones y esquemas de capacitación, para que estos órganos temporales operen en un muy corto periodo de tiempo.

Esta problemática se ha ido subsanando con mecanismos de coordinación cada vez más sólidos y centralizados, o en muchos casos, con el despliegue de la estructura desconcentrada del INE en las actividades de responsabilidad de los Ople. Por ello, este modelo de rectoría —necesario ante un modelo híbrido como el que tenemos— ha implicado un costo para el recurso humano del INE que ha tenido que modificar sus ciclos trianuales de preparación, implementación y evaluación, sin conocer aún las implicaciones que ello pueda tener en el ámbito federal a largo plazo. Al mismo tiempo, sin desconocer que ha habido avances en los estándares de calidad de las elecciones locales, principalmente en la homologación de normativas y criterios para la logística electoral y la competencia política, también es cierto que en la implementación aún hay rezagos que difícilmente serán atendibles con el actual andamiaje institucional. De igual forma, este recorrido demuestra que las reformas electorales tienen límites diferenciados en tanto se despliegan en contextos institucionales, económicos, políticos, sociales y culturales diversos, que dotan de identidad propia al desempeño de esos diseños constitucionales en la vida local.

## Conclusión

A manera de conclusión general, el tránsito del sistema federal electoral al sistema nacional ha implicado un nuevo paso en la centralización del modelo político-electoral en México. Vale la pena preguntarnos en este punto, ¿este esquema realmente trastoca el federalismo? ¿Una autoridad electoral nacional única lo hubiese trastocado? Consideramos que la respuesta es no. Se trata de un diseño institucional que privilegia la atención de la realidad que se vive en nuestro país, cuyo valor principal reside en contribuir al fortalecimiento del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos, y de esta manera ha sido una forma de consolidar procesos electorales cuyo resultado sí ha sido el fortalecimiento del federalismo.

En relación con el desempeño de los Ople, si bien se ha consolidado una normativa electoral reglamentaria y criterios de aplicación que apuntan a la homologación en ese rubro, los Ople —en su gran mayoría— presentan debilidades estructurales —debido al diseño institucional que conlleva que no cuenten con estructuras desconcentradas permanentes— y deficiencias en su profesionalización, que se han trasladado al ámbito operativo, cuestiones que bajo el modelo actual se advierten como imposibles de resolver a corto o mediano plazo.

Algunas conclusiones específicas. La primera es que la calidad de las elecciones —que no de la democracia—, no recae únicamente en el diseño institucional y normativo en abstracto. Las páginas que anteceden fortalecen las hipótesis de que el contexto importa e incluso define en muchos casos las realidades institucionales. Alcanzar un diseño virtuoso requiere de incentivos políticos y sociales afines para consolidarse (caso IFE). Los problemas de fortaleza técnica y autonomía de los Ople no fueron superados en su totalidad en la medida en que su profesionalización, por ejemplo, depende tanto de la voluntad de sus órganos de dirección de conformar servicios profesionales sólidos, como de la posibilidad material de desarrollarlos, es decir, de contar con la autonomía financiera y presupuestal suficiente para implementarlos.

La segunda es que las facultades extraordinarias de asunción y atracción otorgadas al INE en la reforma electoral de 2014, fueron un mecanismo de salvaguarda para que éste pudiera ejercer la rectoría nacional del modelo en aquellos temas que se requirieron, o bien, para sentar criterios de observación general que tendieron a la homologación de las disparidades en el desarrollo institucional, o debilidades en las normativas electorales locales. Si bien los mismos han cumplido este propósito, la regulación tan general en la que están insertos da un amplio espacio de discrecionalidad al Consejo General del INE en cuanto a su aplicación, por lo que depende —como ocurrió en el caso de la determinación de los alcances de la rectoría del INE— de la visión de la mayoría calificada de las y los consejeros electorales. Son medidas que, si bien han mostrado una gran utilidad para resolver problemáticas inherentes a este modelo híbrido, dependen para su aplicación de la voluntad de sus integrantes y no de un diseño institucional claramente establecido.

La tercera conclusión es que el proceso de consolidación de este modelo ha tenido claras definiciones temporales y temáticas. En el plano temporal se identifican tres etapas: autonomía, rectoría y estabilización.

1. La fase de mayor autonomía (2014-2015) se caracterizó por una visión que derivó en que la rectoría del modelo electoral nacional se ejerciera más bien de forma reducida, limitando las necesidades de supervisión y coordinación a su mínima expresión. La premisa era preservar la lógica federalista de respeto a la autonomía y a las atribuciones locales de los Ople. La realidad fue el desconocimiento del desarrollo técnico a nivel local y de sus impactos en el nuevo modelo; vacío normativo que afectó directamente el primer acercamiento interinstitucional; y la resistencia inicial a adoptar las nuevas atribuciones nacionales en la materia.
2. La fase de rectoría (2015-2018) está definida por una lógica de regulación y establecimiento de criterios generales para las elecciones locales, así como del establecimiento de marcos más claros para la vinculación y coordinación INE-Ople. Esta fase encuentra un momento cúspide en la aprobación del RE como cuerpo normativo que institucionaliza el modelo nacional en la organización de elecciones tanto federales, locales, como concurrentes.
3. La fase de estabilización (2018-actualidad) comienza a aparecer tras la segunda elección concurrente bajo este nuevo modelo, como resultado de una mayor certeza normativa y a partir de los aprendizajes de las primeras elecciones desarrolladas conjuntamente.

En la arena temática, del cuadro 2 que incorpora en forma cronológica los 27 acuerdos aprobados por el Consejo General a través de la facultad de atracción, y que los categoriza en cinco temáticas principales, se desprende que las áreas en que el INE ha ejercido mayoritariamente la rectoría nacional son el de la logística y organización electoral (ocho acuerdos), y el de las prerrogativas y partidos políticos (ocho acuerdos); en menor medida en garantizar la equidad en la contienda (cinco acuerdos); y, por último, en las nuevas atribuciones de la

fiscalización (tres acuerdos), así como en temas asociados a la administración y/o integración de los Ople (tres acuerdos).

Lo anterior resulta esclarecedor ya que si partimos de la hipótesis de que el ejercicio de estas facultades es muestra del ejercicio de la rectoría del modelo electoral —ante los vacíos y ambigüedades normativas—, y que la rectoría ha sido utilizada como una vía para la homologación en la calidad de las elecciones, entonces sería válido suponer que, en cuestión de temas, el nuevo modelo ha seguido una ruta similar al proceso de consolidación del IFE. Se ha dado prioridad a construir certezas técnicas en el plano de la organización de la elección, para después pasar a la aprobación de criterios que regulen la vida partidista y, finalmente, concentrarse en la equidad de la contienda.

Sin embargo, vale señalar que derivado de las características normativas y de diseño institucional tan endeble a nivel legal, el estado actual de la relación de coordinación y vinculación INE-Ople no genera una garantía de que en adelante se continúe fortaleciendo esta lógica de rectoría —que a nuestro parecer resulta indispensable para el adecuado funcionamiento del modelo híbrido que tenemos—, puesto que como ha ocurrido desde su implementación —según se advierte en las definiciones temporales referidas—, depende no de la fortaleza institucional, sino de las visiones y decisiones con las que el modelo se adopte desde el máximo órgano de dirección del INE.

Por otra parte, si bien a lo largo de los últimos seis años se ha evidenciado que una adecuada coordinación posibilita que un modelo como el que hoy está vigente sea funcional, y que las debilidades expuestas a lo largo de estas páginas pueden ser reducidas, difícilmente éstas podrán ser resueltas en tanto su origen se encuentra en un diseño deficiente, y a que éste se encuentra sujeto al contexto local para poder prosperar. Si bien se han establecido mecanismos que han permitido incrementar la funcionalidad del sistema INE-Ople, lo cierto es que éste dista de conseguir los objetivos de homologación de los estándares, profesionalización del personal y de las labores técnicas de organización electoral, y autonomía de los órganos para los cuales fue concebido. Un avance sustantivo en esa dirección requeriría de una nueva reforma que se hiciera cargo de la realidad que —incluso con este modelo— aún se vive en distintas entidades federativas del país.

Aceptando que no se trata, quizás, de una reforma urgente en la medida en que el actual esquema “funciona”, y partiendo de que no existe una solución única o definitiva para mejorar el ejercicio de la función electoral con una visión nacional como la que en su momento motivó —más allá de sus ambigüedades— la reforma de 2014, ahora se presenta una alternativa posible para avanzar en la mejora de la calidad electoral a nivel subnacional.

Como punto de partida —y más allá de la solución específica que en su momento se adopte— se debe partir que, para lograr ser efectiva, cualquier propuesta debe hacerse cargo de esa debilidad estructural del actual modelo. La alternativa más viable desde el punto de vista operativo y de la organización de las elecciones, posiblemente sea el tránsito hacia la nacionalización completa del modelo, con la consecuente desaparición de los órganos locales. Si bien ello implicaría una importante reingeniería del INE para poder atender la totalidad de las elecciones estatales —pues un órgano nacional con las características, diseño y estructura con las que actualmente cuenta el INE no podría hacerse cargo de las mismas—, cuya complejidad aumenta conforme se desciende en el nivel territorial (estado, distrito, municipio), la vía de la nacionalización se establece como una ruta para subsanar las debilidades de los Ople y enfrentar la intromisión de los poderes locales en los procesos electorales de dicho ámbito.

Partiendo precisamente de que dicho modelo implicaría un rediseño importante del propio INE, el tránsito hacia una autoridad electoral nacional única implicaría, al menos, cuatro elementos irrenunciables:

1. La existencia de una ley electoral única. Ello implicaría la construcción de una Ley Nacional que regule los aspectos operativos de las elecciones federales y locales, bajo los mismos estándares en las 32 entidades. Lo anterior, sin demérito de que en cada una de las entidades se establecieran las normas políticas, de requisitos y de integración de sus órganos de gobierno y representación.
2. La existencia de un órgano jurisdiccional único que permita la revisión de los actos de la autoridad administrativa bajo criterios uniformes y en un marco temporal apropiado.
3. La permanencia de los consejos locales y distritales temporales en cada una de las entidades federativas con el diseño, estructura y lógica



actual de designación. Es decir, que la dirección y supervisión de las elecciones a nivel desconcentrado esté a cargo de un órgano temporal, presidido por la o el Vocal Ejecutivo del INE en la entidad —quien es miembro del SPEN—, integrado por consejeras y consejeros ciudadanos —que son personas de reconocido prestigio en sus comunidades—, elegidas por el Consejo General del INE. Con ello, se garantizaría que fueran los dos pilares que han dado solidez al trabajo del IFE/INE por casi tres décadas —la profesionalización y la ciudadanización—, lo que continuara siendo el eje de la certeza y la transparencia para las elecciones tanto federales como locales.

4. Las rutas específicas para transitar a la nacionalización completa del modelo deben hacerse sobre la base de la estructura profesional del Instituto, no fuera de ella, ni debilitando las características que hoy tiene el servicio profesional; por el contrario, fortaleciendo esta estructura para asumir las tareas que hoy corresponden a los Ople bajo los principios de autonomía y certeza que rigen nuestros procesos electorales. Las nuevas funciones que serían encomendadas al INE tendrían que desarrollarse sobre la base del personal profesional, perteneciente al SPEN, con la incorporación de nuevas figuras para atenderlas.

Aunado a estas medidas, que atienden exclusivamente a preocupaciones técnicas y operativas para hacer un modelo nacional viable, se requeriría también de una reingeniería de procesos, precisamente para poder atender las funciones inherentes a las elecciones locales, con los estándares de calidad exigibles al INE.

Sin embargo, en el nuevo contexto que vive el país y la preocupación por tener procesos electorales que cuesten menos, debe tenerse presente que, si bien toda institución del Estado está obligada a eficientar sus procesos, la austeridad no puede ser el punto de partida de ninguna reforma electoral. Ésta debe partir siempre del fortalecimiento de las instituciones, los procesos y las condiciones de competencia, precisamente para lograr el propósito último de cualquier proceso electoral, que sean las y los ciudadanos, mediante el ejercicio libre e informado de su derecho al voto, quienes definan quién les ha de gobernar y quién les ha de representar. ¶

