

Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019

Luis Carlos Ugalde*

La función de un sistema electoral en un régimen democrático es doble. Por un lado, establecer reglas de competencia de acceso al poder público que sean percibidas como justas, para que los resultados de las elecciones sean acatados y constituyan un insumo de legitimidad para los gobiernos constituidos. Por otro lado, propiciar que las fórmulas de asignación de asientos legislativos y cargos ejecutivos sean proporcionales, para que los órganos de gobierno sean representativos del voto popular. La finalidad de un sistema electoral es construir legitimidad democrática.

Para ello, los sistemas electorales deben reunir diversas características: universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. Que sea universal significa que aplica por igual a todos los actores políticos de una demarcación, sea país, entidad federativa o localidad: votantes, candidatos, partidos y otros interesados, como medios de comunicación, gobiernos, iglesias, entre otros. Que sea transparente implica que las reglas son conocidas y que los mecanismos de operación del sistema (organización de comicios, selección de funcionarios de casilla, registro de electores) son accesibles y verificables por los actores interesados.

* Director general de Integralia Consultores. Analista político y profesor universitario. Consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Agradezco a Roberto Gómez Mostajo su apoyo en la investigación y revisión de este capítulo.

Que sea estable significa que el sistema permanece a lo largo del tiempo y con ello genera experiencia, conocimiento y destreza de las autoridades para administrarlo. Asimismo, la estabilidad conduce a la predictibilidad —los participantes saben las consecuencias de sus actos y con el paso del tiempo adaptan su comportamiento para interiorizar las reglas del juego—. Que sea simple significa que es parsimonioso, esto es, que hace mucho con poco; dicho de forma alternativa, que la regulación no es excesiva ni invasiva, sino que contiene las normas necesarias y suficientes para regular lo regulable y dejar de lado aspectos que escapan al control de las autoridades o que constituyen aspectos que no es deseable regular. Una regulación potente lo es en la medida que ataca el origen de los problemas, no sus manifestaciones. Un sistema sobre regulado es débil o vulnerable por definición: al abarcar demasiado, genera normas ineficaces difíciles de aplicar y produce litigios y sobrecarga a las autoridades de funciones que dan pocos resultados.

Los elementos o componentes de un sistema electoral incluyen las normas y los procedimientos para organizar elecciones (centros de votación, funcionarios de casilla, materiales electorales), los requisitos para ejercer el voto activo (edad, registro de electores y causales que suspenden el derecho al sufragio) y el voto pasivo, esto es, el derecho a ser votado (edad, residencia, estudios, aval de partido); el cómputo y difusión de resultados, la geografía electoral (diseño y magnitud de las demarcaciones para computar votos para cargos legislativos o ejecutivos), el sistema de financiamiento de partidos y campañas (público, privado o mixto), las fórmulas para transformar votos en escaños legislativos y cargos políticos (por ejemplo, mayoría y representación proporcional), así como la justicia electoral.

Aunque las características anteriores son ideales para diseñar sistemas electorales, en la realidad son gestados en negociaciones políticas que privilegian el interés inmediato de los actores políticos, las expectativas de triunfos futuros, las demandas sociales, las percepciones —reales o imaginarias— de la legitimidad del sistema electoral, entre otras. Con frecuencia, los sistemas electorales se cocinan al calor de la discusión política, de la contingencia y sin contar con diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades del sistema vigente y sin un diseño global de los mejores instrumentos regulatorios para lograr el fin deseado.

Según Ace Project, las reformas electorales tienen consecuencias imprevistas en el momento de hacerlas: “puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para la salud política del país a largo plazo e incluso, en ocasiones, pueden tener efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas”. Añade: “La selección de un sistema electoral es más un proceso político que una cuestión en la que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única correcta” (Aceproject.org). Los cálculos de interés político a corto plazo pueden desplazar las consideraciones de largo plazo y ocultar las consecuencias negativas.

Con frecuencia, una vez que se adopta un sistema electoral, éste perdura en la medida en que se alinean y reproducen intereses y prácticas políticas. Ese no ha sido el caso de México. En las últimas cuatro décadas ha habido múltiples reformas electorales, siendo las más relevantes la de 1977 —que se considera el inicio del proceso de transición a la democracia—, la de 1996 —que da autonomía constitucional al IFE— y la de 2014 —que centraliza la organización de los comicios en una autoridad nacional electoral, el nuevo INE.

El reformismo electoral mexicano, 1977-2014

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, mientras que tres cambiaron aspectos puntuales y requirieron solo modificaciones legales: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, para elevar los requisitos para formar partidos políticos; y la de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero (Méndez 2006; Moctezuma 1999; Becerra, Salazar y Woldenberg 2000).

El ritmo de las reformas sorprende por su frecuencia —en el mismo periodo, Inglaterra vivió dos intentos de reforma (uno exitoso, en 1997 y otro fracasado en 2011), mientras que España modificó una sola vez su ley electoral, en 2011. En países más similares a México, se aprecia que el impulso reformista es un reflejo compartido: entre 1978 y 2015 se registraron al menos doscientas cincuenta reformas electora-

les en América Latina. Pueden identificarse tres grupos: sistemas políticos hiperactivos, en los que ha habido más de veinte cambios en el periodo —Ecuador, Perú—; sistemas moderados (la mayoría), que han hecho entre seis y diecinueve modificaciones —Argentina, Brasil, Colombia, Chile—; y sistemas pasivos —Uruguay y Paraguay— con cinco o menos reformas (Freidenberg y Došek 2016).

El reformismo electoral mexicano fue reflejo de un proceso de cambio político que buscó el pluralismo como meta principal y encontró en las reformas electorales la vía para conseguir su cometido. La obsesión por el pluralismo fue consecuencia de la hegemonía política de un partido oficial durante buena parte del siglo XX y de la exclusión que padecieron grupos políticos, activistas sociales y segmentos de la población. Por eso buena parte del debate público respecto a la democracia mexicana de fines del siglo XX fue de acceso, no de legalidad ni de equilibrio de poderes, que son demandas que surgieron posteriormente. Por ello, la mexicana fue una transición votada, según expresión de Mauricio Merino, esto es, un proceso de democratización que se centró alrededor de las reglas electorales para alcanzar la alternancia y el pluralismo (Merino 2003, 7-9). La llamada transición mexicana fue una suerte de ensayos de prueba y error en la que los partidos fueron ajustando las reglas del juego según el contexto político, según su conveniencia y según los resultados.

Si se traza el origen del cambio político a una fecha simbólica como 1968, la petición más importante de los universitarios era abrir un sistema político y social esclerótico a una joven clase media profesionalista, además de restaurar las virtudes cívicas aboliendo la corrupción de la vida pública. No significa que la demanda de un Estado que actuara con legalidad fuera ausente —la denuncia de abuso de poder y de represión que hicieron muchos intelectuales y líderes sociales era en el fondo una demanda para que el gobierno actuara con legalidad— pero la fuerza motriz era abrir espacios de participación y de disenso. Era romper el monopolio político y retórico del Estado posrevolucionario.

Además del pluralismo, el reformismo electoral mexicano ha buscado otros objetivos que han ido cambiando a lo largo del tiempo: inclusión (notoriamente en las reformas de 1977, 1986 y 1990), certeza y transparencia (1990, 1993, 1994), equidad (1993, 1996, 2007), imparcialidad de la autoridad (1994 y 1996) y legalidad (1986, 1996). Aunque

hasta fines de 2019 no se había aprobado ninguna reforma electoral nueva, varias iniciativas presentadas por Morena a lo largo de ese año buscaban la austeridad como objetivo y proponían desaparecer a los Ople y reducir el financiamiento de los partidos políticos.

La reforma de 1977 buscó la inclusión de grupos proscritos —por ejemplo, se fomentó la creación de partidos políticos y el Comunista Mexicano recuperó su registro legal después de años de vivir en las penumbras.¹ También creó 100 diputados de representación proporcional para dar voz a las minorías en el Congreso, mismos que se expandieron a 200 en la reforma electoral de 1986.² Sucesivos cambios avanzaron la lógica incluyente: se destinaron cuantiosos recursos para contar con un registro universal y confiable de votantes, lo cual se logró desde los años noventa a través del fortalecimiento del Registro Nacional de Electores. Asimismo, se diseñó un sistema de organización electoral que acercó la casilla de votación al domicilio de los electores. Para ello se estableció desde la ley electoral de 1990 que las secciones en las que se dividen los distritos uninominales tendrían como máximo 1,500 votantes y que por cada 750 electores o fracción se instalaría una casilla para recibir la votación. A diferencia de otros países que instalan centros con decenas de mesas de votación —que implica trayectos largos para llegar al sitio—, en México el votante cuenta con una casilla cerca de su hogar en las zonas urbanas.

¹ El Partido Comunista Mexicano fue creado en 1919. Entre este año y 1929 fue legal. En 1929 fue declarado ilegal. En 1935, con Cárdenas como presidente, recupera su registro. Se lo vuelven a quitar en 1940. Durante los 50 y 60 sus dirigentes padecen represión y viven años de clandestinidad. En 1976 postulan a Valentín Campa, quien obtiene un millón de votos en la presidencial. Por ser ilegal, no cuentan, pero manda mensaje. La reforma de 1977 le regresa el registro legal. En 1979 obtienen 18 diputados de representación proporcional y ganan una presidencia municipal (en Guerrero). Se fusiona en 1981 con otras fuerzas para formar el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) (Carr 1996).

² Hay dos antecedentes de la reforma de 1977. Una en 1963 que introdujo la figura de “diputado de partido”. Los objetivos eran tres: solucionar la sobrerrepresentación del PRI en el legislativo, incorporar a nuevas fuerzas políticas a la actividad parlamentaria y, gracias a las dos anteriores, fortalecer y legitimar el sistema de partido hegemónico. El mecanismo era sencillo: al alcanzar 2.5% de la votación nacional, se asignaban cinco diputados de partido; en adelante, uno más por cada 0.5% de la votación (hasta veinte diputados, que era el máximo). La otra reforma precursora fue la de 1973, que cambió los umbrales para estimular más la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados: en lugar de necesitar como mínimo 2.5% de la votación total para tener derecho a diputados de partido, con el cambio sólo se requeriría 1.5%.

El segundo objetivo del reformismo electoral mexicano fue crear certeza y transparencia en la organización de los procesos electorales, esto es, eliminar cualquier práctica de fraude electoral. La cuestionada elección presidencial de 1988 en la cual se adujo un fraude a favor del candidato ganador Carlos Salinas de Gortari (PRI), dio lugar a la reforma de 1990, que sentó las bases de un nuevo modelo que profesionalizó la organización de las elecciones mediante la creación de un instituto electoral con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas de votación, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso. Para realizar sus funciones, se estableció una estructura de treinta y dos oficinas estatales (juntas locales) y trescientas distritales con servicio civil de carrera. Se diseñó un sistema de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla que garantiza su imparcialidad porque surgen de una lotería (insaculación se le llama en la jerga de los expertos electorales). Tan exitosa fue aquella reforma que la elección de 1991 para renovar la Cámara de Diputados transcurrió sin cuestionamiento alguno y permitió al PRI recobrar su fortaleza electoral y ganar 58% de la votación sin que se adujera fraude electoral.³

El tercer objetivo del reformismo electoral fue sentar condiciones parejas de competencia. No solo se trataba de gritar desde la tribuna y denunciar la corrupción del gobierno —como empezó a ocurrir a partir de 1979 cuando la oposición alcanzó 25% de las curules de la Cámara de Diputados—, sino de construir la ruta para que la oposición pudiera gobernar desde cargos ejecutivos. Crear piso parejo fue la fuerza motriz de varias reformas electorales —una suerte de aplanar y aplanar un terreno lleno de vallas, dunas y distorsiones que daban ventaja al partido oficial en el siglo XX y que podrían también ser motivo de litigio bajo la nueva hegemonía de Morena, aunque el presidente López Obrador (2018-2024) haya reiterado una y otra vez que ningún funcionario de su gobierno se inmiscuirá en procesos electorales.

Aplanar la cancha del juego fue un proceso largo, lento y zigzagueante. La negociación fue larga porque el partido gobernante se re-

³ Tras los cálculos y asignaciones correspondientes, el PRI ocupó 64% de las curules en la Legislatura 1991-1994 (INE 2017; Bizberg y Meyer 2003, 605-7).

sistía a abandonar de la noche a la mañana los privilegios que le daba el acceso a los recursos del gobierno. No solo se trató del PRI, sino de los demás partidos que han gobernado tanto desde la presidencia de la República como desde diversos gobiernos estatales. Entre esos privilegios sobresalía el acceso al manejo clientelar de programas sociales, el trato privilegiado que muchos medios daban y siguen dando a candidatos que les prometen contratos de publicidad, apoyos de personal que trabajaba en campañas pero que cobraba en la nómina del gobierno, así como recursos económicos que muchos candidatos recibían mediante desvío de fondos públicos.

No obstante, hubo avances significativos en materia de equidad en la competencia. Aunque desde las reformas de 1963, 1973 y 1977 se establecieron en la ley aspectos del financiamiento público y se otorgaron a los partidos exenciones fiscales, así como prerrogativas como franquicias postales y telegráficas y acceso a medios de comunicación durante campañas electorales, su reglamentación era ambigua y permitía enorme discrecionalidad en su aplicación. Fue hasta las reformas de 1986, 1990 y 1993 que se introdujeron de forma gradual factores para estimar los montos de financiamiento público y privado (Mirón y Valverde 1996). Sin embargo, el paso más decisivo ocurrió en la reforma de 1996 cuando se introdujo un modelo de financiamiento público que dotó cuantiosos recursos para todos los partidos. La fórmula que cerró la brecha entre partidos incluía el costo mínimo de una campaña de diputado federal, de senador y de presidente, multiplicado por el número de cargos a elegir y por el número de días de las campañas. La nueva fórmula niveló las condiciones de competencia y fue uno de los factores que facilitó la alternancia en la presidencia de la República en 2000. También inició una ruta imparable de encarecimiento de la democracia. Tan solo en aquellos años la bolsa para financiar a los partidos pasó de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces (Ugalde 2015).

De la mano del aumento del financiamiento público, se establecieron dos medidas para contener brotes de inequidad. Por una parte, desde 1993 se establecieron topes de gasto de campaña. Por otra parte, se definieron restricciones al financiamiento privado. El conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes podían hacer no debía rebasar 10% del financiamiento público para actividades ordinarias. Asi-

mismo, las aportaciones de una persona física tendrían un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias. Por último, se prohibió recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Otras normas para fomentar la equidad incluyen aspectos relacionados con los medios de comunicación. Desde 1994, el IFE, hoy INE, ha fomentado la cobertura imparcial de las campañas mediante acuerdos no vinculantes pero que inducen una cobertura más pareja de aquella que existía en los años ochenta. Asimismo, se ha regulado la publicidad de gobiernos durante campañas. La primera iniciativa se dio en 1994 cuando mediante un acuerdo del IFE se fijó una veda de veinte días para publicidad gubernamental, misma que quedó plasmada en ley hasta la reforma de 2007, cuando se prohibió toda clase de publicidad de gobierno durante las campañas electorales. De la mano de esta prohibición, se gestó otra en la reforma de 2007 para prohibir el uso personalizado de la publicidad oficial; sin embargo, la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional ha hecho inobservable dicha disposición y los gobernadores, legisladores y líderes políticos siguen usando la publicidad de gobierno o las gacetillas insertas en la prensa escrita como mecanismos anticipados de promoción política, lo cual distorsiona las condiciones de la competencia.

Otra medida establecida en 2007 para fomentar equidad pero que ha sido ineficaz o contraproducente es el tiempo-aire gratuito en radio y televisión para que los partidos difundan su propaganda y la prohibición de que adquieran pautas de forma directa. Contraproducente porque se gestó un mercado ilegal y subterráneo de venta de cobertura informativa que ha afectado las condiciones de la competencia. Asimismo, detonó —al menos hasta 2018— mayores presupuestos en comunicación social como un mecanismo alternativo de los gobiernos para tener cobertura favorable y transferirla a los candidatos de sus partidos. Hay un paso adelante en que el acceso de partidos a radio y televisión sea gratuito, pero mientras subsista un trato comercial y discrecional entre gobiernos y medios (cuyo monto creció de forma exponencial hasta 2018), la ventaja de algunos partidos en el poder para contar con mayor cobertura y toda ella favorable implica un piso desnivelado de competencia.

Aunque el gobierno de López Obrador redujo sensiblemente el presupuesto federal para comunicación social durante su primer año, hasta fines de 2019 no se conocían con claridad los mecanismos para asignar los recursos disponibles. Menor dinero para medios puede significar aún más dependencia frente a los recursos del gobierno y por lo tanto mayor inequidad en la cobertura. Una pregunta que muchos hacen es si estas prácticas —medios al servicio de quienes pagan, el clientelismo electoral o el uso de recursos públicos con fines electorales— serán efectivamente erradicadas durante los años de López Obrador como presidente de la República.

El cuarto objetivo del reformismo electoral fue la imparcialidad de las autoridades electorales. El IFE nació como un organismo público cuyo órgano de gobierno —el Consejo General— estaba integrado en 1990 por seis consejeros magistrados, representantes de los partidos políticos y de las cámaras legislativas. El presidente era el titular del ramo. En 1994 se dio un paso significativo cuando se les quitó voto a los representantes de los partidos y se nombró a seis consejeros ciudadanos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Pero el paso definitivo ocurrió en 1996 cuando el instituto se volvió autónomo: la presidencia dejó de ser ocupada por el secretario de Gobernación y su lugar fue ocupado por un consejero presidente elegido también por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los otros ocho consejeros electorales.

Por último, otro objetivo del reformismo electoral fue garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para ello se creó un sistema de justicia electoral que tuvo sus primeros cimientos en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, luego el Tribunal Federal Electoral en 1990 y finalmente el TEPJF en 1996 con un sistema de medios de impugnación que le ha dado la última palabra para dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades y entre militantes y los órganos de dirección partidarios. De la mano se puede enlistar la ampliación de los delitos electorales de servidores públicos mediante una reforma al Código Penal Federal en 1994 y la creación de la Fiscalía para delitos electorales, nacida en julio de ese mismo año —semanas antes de la elección presidencial— mediante una reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR). Fue hasta la reforma electoral de 2014 que se aprobó una

Ley General en Materia de Delitos Electorales y se actualizó el marco de acción y los tipos penales.

Es previsible que ocurra una nueva reforma electoral durante la administración de López Obrador. Es claro que uno de sus ejes será la austeridad como meta del sistema electoral. Durante 2019 legisladores de Morena presentaron diversas iniciativas que buscaban emular la austeridad republicana a través de centralizar la organización de los comicios y la desaparición de los Ople; o bien, reducir el financiamiento de los partidos, una propuesta que se repite una y otra vez pero que carece —obviamente— del respaldo de los partidos. El debate que se dio durante 2019 refleja que no existe claridad —menos aun consenso— sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral y sobre cuáles son los principales retos a resolver.

El contexto político del reformismo electoral: prevenir o contener el conflicto

Las reformas electorales también se han usado para acallar el disenso o resolver conflictos políticos. En todos y cada uno de los procesos electorales de las últimas décadas, cuando se ha disputado la presidencia de la República, se ha cuestionado algún elemento del proceso electoral: el uso del sistema de procuración de justicia para atacar a uno de los candidatos (2018); la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos y la presunta compra del voto (2012); el conteo de los votos, las causales de nulidad y la llamada “guerra sucia” (2006); el apoyo de Pemex y su sindicato al partido oficial y de donadores extranjeros a la campaña de Vicente Fox (2000); el “piso disparate” (1994) y el presunto fraude electoral (1988).

La reforma electoral de 1990 fue impulsada por el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) para remontar las fuertes críticas sobre la llamada “ilegitimidad” de su gobierno y logró su objetivo. La reforma dio luz verde para la construcción del andamiaje operativo y humano para organizar elecciones y le dio al gobierno margen político para emprender reformas en diversos frentes, notablemente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993. En contraste, la re-

forma de 1994 fue preventiva frente a la incertidumbre política gestada ese año por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero, y por el asesinato en marzo de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. La reforma buscó generar confianza de cara a la elección de agosto de ese año, para lo cual se reestructuró el órgano de gobierno del IFE: se quitó el voto a los partidos y se nombraron seis consejeros ciudadanos por medio de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, quienes se convirtieron así en la máxima autoridad junto con el presidente del Consejo, que seguía siendo el secretario de Gobernación, y los representantes de las cámaras legislativas (cuatro en total, dos y dos). Para dar transparencia se aprobó la figura de visitante extranjero —antes se prohibía cualquier modalidad de observación electoral extranjera bajo un argumento anacrónico de soberanía—, se realizó una auditoría externa al padrón electoral, se imprimieron boletas foliadas y se produjo tinta indeleble para evitar el voto doble (Carpizo 2004).

Aunque la elección de 1994 fue exitosa en la medida en que los resultados fueron acatados y ayudó a contener los riesgos de ingobernabilidad, el candidato perdedor, Diego Fernández de Cevallos (PAN), acusó piso disparate: adujo que la elección había sido legal pero inequitativa, y tenía razón. En aquella competencia, el PRI reportó gastos que significaban 70% de los montos totales erogados, mientras que todos los candidatos de oposición habrían gastado juntos el otro 30%. Fue así que surgió la demanda de una nueva reforma electoral que ocurrió en 1996 y que ya se ha descrito en páginas anteriores.

Si bien la elección presidencial de 2000 fue cuestionada por el financiamiento ilegal de campañas —la del PAN, mediante el mecanismo conocido como “Amigos de Fox”; la del PRI, vía el caso “Pemexgate”—, la dosis de legitimidad que la envolvió fue suficiente para que nadie demandara una nueva reforma electoral.⁴ Había problemas pero la al-

⁴ Ambos casos se refieren a tramas de financiamiento irregular montadas durante la campaña presidencial de 2000. El “Pemexgate” fue el mecanismo por el que se desviaron 640 millones de pesos de Petróleos Mexicanos (recursos públicos) a la campaña de Francisco Labastida (PRI), mediante el Sindicato de Trabajadores Petroleros. El desvío fue descubierto y denunciado por el nuevo gobierno (Vicente Fox) en 2002. El entonces IFE impuso una multa de mil millones de pesos al PRI en marzo de 2003; el TEPJF confirmó la resolución el 13 de mayo del mismo año. “Amigos de Fox” fue el nombre que se le dio a una presunta red de financiamien-

ternancia había sido un símbolo de salud del sistema electoral y además se había alcanzado la meta más buscada por la oposición desde los años ochenta cuando se hizo un eslogan casi paradigmático que “sacar al PRI de Los Pinos” era sinónimo de democracia.

La elección presidencial de 2006 fue sumamente competida —una buena noticia— pero devino en un intenso conflicto poselectoral. El IFE que había organizado la elección de 2000 fue vilipendiado. El triunfo del candidato del partido en el poder por un margen muy estrecho, en medio de un clima político polarizado, condujo a la duda, la controversia y litigios poselectorales. Para algunos, la transición se había abortado; para otros, la “mafia del poder” se había robado la elección; para otros, las instituciones habían pasado la prueba de fuego. La realidad: México seguía padeciendo una dosis de incredulidad de la población y de oportunismo de sus dirigentes políticos.⁵

Para paliar el conflicto poselectoral de 2006 el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), presionado por el liderazgo del PRI en el Senado y el PRD (y la aquiescencia del excandidato López Obrador), negociaron una reforma electoral en 2007. Aunque no era su ideal, el gobierno transó con el PRI para que otras reformas que buscaba, como una fiscal, fueran aprobadas en el Congreso mexicano. Manlio Fabio Beltrones, líder del PRI en el Senado, había reiterado que sin reforma electoral no habría reforma fiscal —inaugurando así los cambalaches legislativos— y el gobierno, en búsqueda de “legitimidad” y de un canal de gobernabilidad con el Congreso, había aceptado (Ugalde 2008). La reforma de 2007 tuvo muchos elementos, pero sobresalen tres que fueron la respuesta a las controversias de la elección de 2006: restricciones a la propaganda política, acceso gratuito a tiempo-aire para campañas en medios electrónicos y los recuentos generalizados de votos.

to ilícito proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña de Vicente Fox (Alianza por el Cambio), mediante la asociación civil que había constituido Fox para recaudar dinero para su campaña (de nombre “Amigos de Fox”). El IFE acreditó la existencia de un esquema de financiamiento paralelo —por tanto, ilegal— de la campaña del panista. El monto de los recursos involucrados fue de 91 millones de pesos. El 10 de octubre de 2003, el IFE impuso una multa de cuatrocientos noventa y ocho millones de pesos a la Alianza (repartida proporcionalmente entre el PAN y el PVEM); el TEPJF confirmó en todos sus términos la resolución.

⁵ Ideas y fragmentos tomados de Ugalde (2016).

Aunque ya se había aplicado en la elección intermedia de 2009, la verdadera prueba de fuego de la reforma electoral de 2007 era la elección presidencial de 2012. Si los reformadores tenían razón cuando argumentaron que las nuevas medidas aumentarían la legitimidad de las elecciones y la confianza en los resultados, luego entonces la elección de 2012 debía ser ejemplar, con un alto debate de ideas, baja conflictividad y acatamiento de los resultados. Pero no. El candidato perdedor acusó, nuevamente, aunque con argumentos diferentes, que la elección había sido fraudulenta y que carecía de legitimidad y legalidad.

En 2013, Gustavo Madero, entonces presidente del PAN, amenazó con romper el Pacto por México, un esquema de negociación muy exitoso que había permitido aprobar diversas reformas estructurales en los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La razón: había elecciones locales en Veracruz y un audio filtrado mostraba que el delegado federal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en esa entidad utilizaba programas de la dependencia para coaccionar el voto a favor del PRI.

Madero argumentó que los gobernadores del PRI se inmiscuían en los procesos electorales y que era necesario cortarles las manos para garantizar la legalidad y equidad de las elecciones. Como el gobierno buscaba afanosamente una reforma energética, estaba dispuesto a ceder cualquier cosa con tal de obtener el apoyo de los demás partidos en el Congreso. De tal forma que sin el análisis de las fortalezas y debilidades del sistema electoral ni una idea clara de adonde ir —salvo cortarles las manos a los gobernadores del PRI— se aprobó una reforma electoral que centralizó la organización de los comicios, aunque bajo un modelo híbrido que por un lado centralizó la función electoral en una autoridad nacional (el nuevo INE), pero mantuvo la estructura de treinta y dos organismos locales con funciones propias. Asimismo, se centralizó la fiscalización de las campañas, se incluyó la regulación de las candidaturas independientes, la flexibilización de las modalidades para ejercer el voto desde el extranjero, nuevas nulidades por rebase de topes de campaña, adquirir cobertura informativa y utilizar fondos de procedencia ilícita, así como la homologación de la fórmula de financiamiento a partidos de registro estatal.

El contexto político de una eventual nueva reforma electoral es *sui generis*. Ahora el impulsor sería el partido ganador de los comicios, no

los perdedores como en ocasiones anteriores. Quienes perdieron estrepitosamente en 2018 prefieren mantener las reglas del juego intactas ante el temor de que el gobierno quiera menoscabar la autonomía del instituto electoral o debilitar los mecanismos de control de los procesos electorales. En contraste al pasado, el candidato ganador y presidente de la República ha mantenido durante los primeros dos años de gobierno una fuerte crítica hacia las autoridades electorales y ha sido Morena —no la oposición— quien ha presentado diversas iniciativas para cambiar el marco legal.

Evaluación del sistema electoral

Se mencionó al inicio del capítulo que los sistemas electorales pueden evaluarse por diversas características, entre ellas su universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. ¿Cómo califica el mexicano?

En el papel el sistema electoral mexicano es universal: aplica igual para todos y el Tribunal Electoral ha trabajado en los últimos veinte años para que todos los ciudadanos tengan garantizado un pleno ejercicio de sus derechos políticos. El sistema es transparente. A partir de los años noventa, una de las medidas para construir confianza fue abrir al escrutinio público muchos procedimientos, empezando por la confección del registro de electores. Para ello se fortalecieron las comisiones de vigilancia integradas por representantes de los partidos para dar seguimiento a los movimientos del padrón electoral; se mandató que el IFE lo distribuyera a los partidos políticos en versión impresa y en medios magnéticos durante cada proceso electoral, y se llevaron a cabo auditorías independientes para evaluar su cobertura y actualización.⁶

⁶ Desde la reforma de 1977 se creó la Comisión Técnica para la Vigilancia del Registro Nacional de Electores (RNE), así como treinta y dos comisiones locales. En la reforma de 1986 se añadieron trescientas comisiones distritales, además de la obligación de entregar el padrón impreso a los partidos políticos. No obstante, fue a partir de los años noventa cuando la transparencia y vigilancia del padrón electoral adquirió notoriedad en el debate político nacional. En 1994, por ejemplo, se celebró un debate televisado entre Carlos Almada, director del Registro, y Samuel del Villar, representante del PRD ante el Consejo General del IFE, para aclarar

En materia de la jornada electoral, se desarrollaron sistemas para dar seguimiento. El Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) ha sido un instrumento para que los partidos conozcan el avance en la instalación de casillas y la asistencia de representantes de partido. En materia de difusión de resultados electorales, se diseñó el programa de resultados electorales preliminares, que desde los años noventa permite conocer los resultados casilla por casilla la misma noche de la elección. En los últimos años, para hacerlo aún más confiable, se anexa una copia escaneada del acta de votación para constatar además el llenado y firma de las actas por parte de los representantes de los partidos.

Respecto a la estabilidad, el sistema mexicano no lo es. Como ya se mencionó, entre 1977 y 2014 hubo once reformas electorales. Salvo las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, que se hicieron bajo una misma legislación electoral, cada una de las demás se ha organizado con una legislación diferente, fruto del reformismo electoral. Eso significa que no hay manera de evaluar la eficacia de las normas porque el cambio, no la estabilidad, es la constante del sistema electoral mexicano. Al momento de escribir estas líneas en diciembre de 2019, ya se anticipa una nueva reforma electoral. Como el sistema no es estable, tampoco es predecible. Cada reforma nueva significa nuevas normas, algunas novedosas, que contienen imperfecciones que deben ser zanjadas por interpretaciones y sentencias de los tribunales electorales. En los últimos años, por ejemplo, ha habido enorme incertidumbre alrededor de la regulación de precampañas y actos anticipados de campaña; también alrededor de los alcances de la libertad de expresión y por las competencias del nuevo INE frente a los llamados órganos electorales locales u Ople. La novedad recurrente de las reglas electorales implica que el sistema en su conjunto esté en constante aprendizaje y eso da pie para que los partidos políticos y candidatos desafíen las reglas que ellos mismos aprueban y coloquen a las autoridades electorales en un constante tira y afloja para dirimir controversias alrededor de normas nuevas o incompletas o por antinomias entre una regla y otra.

dudas sobre la presunta interferencia del gobierno en la base de datos del padrón y la desconfianza que generaba en ese partido la auditoría que había realizado la consultora McKinsey, por ser contratista del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El sistema electoral no es simple; por el contrario, está sobre regulado y ha sido llamado “barroco” por su exceso de detalles que limitan su eficacia. El artículo 41 constitucional establece las bases del sistema electoral y ha crecido después de cada reforma electoral hasta contener 4,065 palabras y llegar a detalles como definir la forma como se distribuyen los *spots* gratuitos de partidos políticos o las horas específicas en las que se transmitirán en radio y televisión (entre seis de la mañana y medianoche) o todas las fases del procedimiento para seleccionar a los consejeros electorales. Tan solo en la reforma electoral de 2014 la densidad regulatoria pasó de 400 artículos que conformaban la legislación electoral secundaria (el llamado Cofipe) a cerca de 600 (agrupados en dos leyes generales: la de Partidos Políticos y la de Procedimientos Electorales).

Que sea barroco o sobre regulado ha recargado de funciones a las autoridades electorales sin que ese activismo regulatorio se traduzca siempre en mejores condiciones de competencia o en mayor legitimidad del sistema. Parte del problema radica en que el sistema administra el conflicto en lugar de atacar sus causas. Por ejemplo, el régimen de nulidades ataca en lo que se llama el punto de venta, mas no en la línea de producción. La ley electoral de 2014 dice que será anulable una elección si se rebasa el tope de gastos de campaña por más del 5%. Pero la legislación no ataca las causas del excesivo gasto y del fondeo ilegal de campañas, de tal forma que hay una norma que establece una sanción máxima pero ningún mecanismo preventivo. Más aun, por definición los gastos excesivos de campaña son indetectables porque se realizan en actividades de difícil monitoreo (por ejemplo, movilización del voto) y se pagan en efectivo. Resultado: una norma ineficaz.

Parte del inconveniente de la sobre regulación deriva de un enfoque equivocado de los reguladores electorales mexicanos: la creencia de que muchas prohibiciones y amenazas de sanciones fortalecen a las autoridades electorales, cuando en realidad las debilitan. También existe la apuesta —en materia electoral como en otros ámbitos de la vida pública— de que la norma es suficiente para cambiar el comportamiento de los actores y la realidad misma. Si es así, todos pueden hacer su carta a Santa Claus porque prometer no cuesta políticamente, aunque el daño se le genera al sistema electoral y a la desconfianza generada cuando las expectativas no se corresponden con los resultados. Es

una creencia ingenua que data del siglo XIX cuando los liberales apostaban por una Constitución que cambiara el corazón y las creencias pre modernas de los habitantes de un país en construcción.

La finalidad del sistema electoral

La finalidad de cualquier sistema electoral es, por una parte, definir las reglas para elegir gobernantes y traducir votos en escaños; por otra parte, dotar a las autoridades electas de la legitimidad para gobernar con eficacia y apoyo social. El mexicano tiene reglas para lograr lo primero, pero su capacidad para lograr lo segundo ha sido cuestionada. Aunque los conflictos poselectorales se canalizan mayormente vía institucional —no mediante levantamientos armados como en el siglo XIX— lo que prevaleció en 2006 y 2012 —así como en diversas elecciones locales— ha sido el desacato o la impugnación casi como una táctica de salida para los perdedores que con frecuencia cuentan con el eco de simpatía de un segmento de la población.

En el caso de las elecciones presidenciales, salvo las de 2000 y 2018, y en menor medida la de 1994, el resto de las elecciones de las últimas décadas han carecido de los atributos para generar entusiasmo social y dotar a los dirigentes políticos del mantra de legitimidad que se requiere para gobernar con eficacia. Lo mismo ha ocurrido en elecciones de gobernador en los últimos años. En las semanas posteriores a las elecciones de gobernador en 2017 en los estados de Coahuila y México, por ejemplo, un amplio segmento consideraba que había existido fraude.

El Estado mexicano ha destinado una enorme cantidad de recursos humanos y presupuestarios para construir confianza. Entre 2004 y 2016 se destinaron casi 315 mil millones de pesos al funcionamiento del sistema electoral; preocupa que la cifra crece cada elección: de 16,882 millones en 2004 a 29,942 millones en 2016.⁷ En ese mismo lapso, sin embargo, la confianza en el sistema se deterioró.

⁷ Véase el capítulo de Gabriel Moreno para más cifras sobre el costo del aparato electoral.

¿Cómo se escribió este libro?

En 2013, con el patrocinio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, se publicó el estudio *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. El libro tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre la calidad de la regulación electoral en México, a fin de proponer recomendaciones para futuras reformas político-electorales. Participaron expertos de diversas especialidades (economistas, politólogos, abogados, administradores públicos) con importantes trayectorias profesionales en el servicio público, en la academia y en la consultoría. Los temas abordados fueron: costo de la democracia electoral federal; clientelismo electoral; campañas electorales y coberturas noticiosas; justicia electoral; capacitación, jornada y resultados electorales; así como voto en el extranjero.

Para profundizar en el análisis de éstos y otros temas en el ámbito estatal e internacional, en 2014 se realizó un convenio con el TEPJF para patrocinar un segundo estudio con otros expertos intitulado *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, publicado ese mismo año. Los temas que abordó esa primer edición con el sello del TEPJF fueron: fiscalización; formación de partidos políticos; métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular; modalidades de selección de autoridades electorales; mecanismos de participación ciudadana; nulidad de elecciones en México; así como inseguridad pública y su impacto en la participación electoral.

En agosto de 2015 se presentó el estudio en la sede del Tribunal Electoral y el magistrado presidente comentó la importancia de actualizar el estudio para incorporar los datos de las elecciones de 2015, en tanto que el estudio comprendía hasta 2012. Surgió así la idea de actualizar el estudio para incluir los efectos de la reforma electoral de 2014. Para ese fin se sumaron temas nuevos y nuevos autores con objeto de brindar una visión más integral al conjuntar las temáticas relevantes de los procesos electorales, así como brindar una visión más panorámica de la materia electoral desde las perspectivas del ámbito internacional, federal y estatal. Esta segunda edición fue digital y se publicó en 2017 con el título *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*.

La tercera y última edición que tiene en sus manos contiene el paquete editorial más completo y actualizado que existe sobre todos los temas del sistema electoral mexicano. El análisis histórico que se presenta incluye las elecciones de 2018 y 2019.

¿Qué busca este libro?

Ofrecer un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano y recomendaciones para mejorarlo que sean útiles para la próxima reforma electoral. El sistema presenta deficiencias que es necesario resolver, así como fortalezas que es necesario preservar. A lo largo de los diversos capítulos se abordan prácticamente todos los componentes del sistema electoral: organización, fórmulas electorales, formación de partidos, financiamiento y fiscalización, participación ciudadana, justicia y delitos electorales. En cada uno de ellos se describe el estado actual de sistema, así como recomendaciones de mejora. Los autores ofrecen diversas perspectivas: algunos ven fortalezas en las últimas reformas electorales mientras otros cuestionan su lógica y resultados.

Pero más allá de su utilidad para mejorar el sistema electoral, las siguientes páginas buscan alentar una reflexión del proceso de cambio político que México ha vivido en los últimos cuarenta años y ofrecer ideas para mejorar la calidad de su democracia. ♣

Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014

**Arturo Sánchez Gutiérrez y
Horacio Vives Segl***

Introducción

Desde que se diseñó el sistema moderno de elecciones en el país, en 1946, el gobierno condujo con toda discrecionalidad el organismo administrativo encargado de organizar las elecciones federales en México. Pasaron el tiempo y las reformas electorales sin que ese principio se trastocara. Si bien se reconoce que el organismo electoral se fue haciendo más plural por goteo, esa situación empezó a cambiar como respuesta a la crisis política derivada de las elecciones presidenciales de 1988. En efecto, la creación del IFE en 1990 —que sustituyó a la anterior Comisión Federal Electoral— y de la ley electoral promulgada al efecto —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— surgieron como respuesta a dicha crisis. Como lo señala José Woldenberg, el nacimiento del IFE “no se puede explicar sin lo que había sucedido en el terreno electoral dos años antes. En 1988, México vivió unas elecciones realmente competidas. No obstante, ni las instituciones, ni las normas, ni los operadores políticos estaban capacitados

* Arturo Sánchez Gutiérrez fue consejero electoral del INE de 2013 a 2017. Horacio Vives Segl es profesor en el Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y director del Centro de Estudios Alonso Lujambio.

para procesar de manera limpia los resultados” (Woldenberg 2014, 159). A partir de ese momento, se cumplió con el propósito de que las atribuciones de las anteriores autoridades electorales se trasladaran a una institución que desde sus inicios se definió como “un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Cofipe 1990, Artículo 70, párrafo 1).

El rasgo que orientó la creación del IFE fue la desconfianza de las principales fuerzas políticas de oposición —cada vez más competitivas— en los gobiernos encabezados por el PRI para conducir equitativamente los procesos electorales. El desempeño del IFE en las primeras elecciones que le correspondió organizar, 1991, abonó a que, a pesar de la complejidad del proceso electoral de 1994 —acorde con el momento crítico de fuerte violencia política que vivía entonces el país—, no disminuyera la desconfianza de los partidos y de la sociedad en la recién creada institución, lo que llevó a que se otorgaran poco a poco más atribuciones legales al IFE, al tiempo que se avanzó en consolidar su autonomía e independencia.

Desde su creación en 1990, las atribuciones del IFE evolucionaron a tal grado que, a partir de 2014, existe un organismo electoral nuevo: el INE. La naturaleza de la nueva autoridad ha cambiado tanto que ahora cuenta con responsabilidades específicas en los procesos electorales locales. Este capítulo busca sistematizar las atribuciones legales que la autoridad electoral fue adquiriendo en su evolución hacia una institución nacional. Entre 1990 y 2018, se organizaron diez elecciones federales: ocho a cargo del IFE (1991-2012), cada tres años, y dos por el INE, en 2015 y 2018.

El IFE en el tiempo

En esta sección se muestra de manera sintética la forma en que fueron evolucionando las principales atribuciones del IFE desde su creación, las sucesivas reformas electorales que lo cambiaron hasta su transformación en el INE, así como las elecciones federales sobre las que tuvieron impacto. La tabla 1 resume dicha información.

**Tabla 1. Concentrado de reformas electorales
1990-2014 y su impacto en las elecciones
federales inmediatas siguientes**

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
1990	1991 (intermedia)	• Creación del IFE, órgano especializado en materia electoral. • Control registral: padrón y credencial para votar con fotografía. • Preside el secretario de Gobernación. • Incorporación del componente ciudadano en el Consejo General: seis consejeros magistrados, abogados, propuestos por el presidente de la República. Ocho años en el encargo. Posibilidad de ratificación. • Cuatro legisladores (dos diputados y dos senadores de los grupos parlamentarios más numerosos). • Número variable de representantes de partidos acorde con resultados de la elección anterior. • Presidente, consejeros magistrados, consejeros legislativos y representantes de partidos, todos con voz y voto.
1993	1994 (presidencial)	• IFE declara la validez de las elecciones de diputados y senadores. • Establecimiento de topes de campaña. • Designación del secretario general y directores ejecutivos a propuesta del presidente del Consejo General. • Ciudadanos mexicanos pueden observar el proceso electoral.
1994	1994 (presidencial)	• Sustitución de los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos, propuestos y aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados, sin restringirse la profesión sólo a abogados. • Reducción de representantes a uno por partido; se les quita el derecho a voto. Siguen con voz. • Visitantes extranjeros pueden observar las elecciones.
1996	1997 (intermedia) 2000 (presidencial) 2003 (intermedia) 2006 (presidencial)	• IFE como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. • Sale el secretario de Gobernación del Consejo General y de su presidencia. • Consejero presidente ciudadano. • Ocho consejeros electorales (propuestos y electos por dos tercios de la Cámara de Diputados) sustituyen a los seis consejeros ciudadanos. • Consejero presidente y consejeros electorales, únicos con derecho a voz y voto. • Se quita derecho a voto a los consejeros del poder legislativo. • Creación de comisiones permanentes para la atención de las tareas institucionales y para supervisar a la rama ejecutiva del Instituto (secretario y Junta General Ejecutiva). • Incremento sustantivo del financiamiento público a los partidos.

Continuación

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
		- Creación del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos a través de una comisión de consejeros. - Secretaría Ejecutiva sustituye a la Dirección y Secretaría General.
2005	2006 (presidencial)	Voto de los mexicanos residentes en el extranjero para elecciones presidenciales.
2007	2009 (intermedia) 2012 (presidencial)	- IFE como administrador único de los tiempos en medios electrónicos para los partidos; fin del mercado de medios. - Disminución en el financiamiento de campañas. - Creación de una unidad técnica y autónoma encargada de la fiscalización, en sustitución de la comisión de consejeros. - Procedimiento especial sancionador.
2014	2015* (intermedia) 2016 y 2017* (locales) 2018 (presidencial)	- Creación de un sistema nacional de elecciones. - INE sustituye al IFE. - Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sustituye al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. - Crece a once el número de consejeros electorales. Nombrados de manera escalonada con duración de nueve años en el encargo. - INE se coordina con los institutos estatales electorales, denominados Ople en la celebración de las elecciones en las entidades federativas. - Jornada electoral nacional única.¹

¹ Hay que señalar como excepción que, al inicio de la reforma, de manera incomprensible, la Suprema Corte le dio la razón al estado de Chiapas ante una acción de inconstitucionalidad por la que la elección local de ese estado, en julio de 2015, se separó unas semanas de la elección federal y concurrentes locales de junio de 2015. Otro caso de excepción es el de las elecciones para comités vecinales y presupuesto participativo que organiza el Instituto Electoral del Distrito Federal, vinculadas a la programación y aprobación presupuestaria de la capital del país, para 2016, mismas que se celebraron el 4 de septiembre. Las de 2017 sobre presupuesto participativo se celebraron el 3 de septiembre y las de 2018 el 2 de septiembre.

Continuación

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
2014	2015* (intermedia)	- Reinstalación de la comisión de consejeros encargada de la fiscalización. - Fiscalización expedita de campañas federales y locales durante su celebración.
	2016 y 2017* (locales)	Consejeros del INE designan y remueven a consejeros de los Ople.
	2018 (presidencial)	- Creación de un servicio profesional electoral nacional. - A petición de los partidos, organizar elecciones de sus dirigencias. - Celebración de consultas populares.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus sucesivas reformas, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

* Para cuando se aprobó la creación del sistema nacional de elecciones, los procesos locales de 2014 (Coahuila y Nayarit) se encontraban muy avanzados, por lo que se concluyeron con el marco legal sin poderse armonizar y con las anteriores autoridades designadas. Es así como las primeras elecciones en las que tuvo impacto el nuevo esquema electoral fueron las intermedias federales y las concurrentes locales de 2015; posteriormente las locales de 2016 y 2017 y las elecciones presidenciales y concurrentes legislativas en 2018.

Del cuadro anterior se observa que los ejes rectores del IFE desde su creación en 1990 fueron el incremento en las funciones de su Consejo General y la independencia de la institución frente a los partidos políticos. Es cierto que algunas medidas van en dirección opuesta, como incorporar a los partidos políticos (con voz, pero sin voto) en algunas comisiones de trabajo, antes reservadas exclusivamente para los consejeros, o nombrar al contralor interno a propuesta de los partidos en la Cámara de Diputados. No obstante, las reformas han caminado en general en el sentido de la independencia: “La autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula electoral que es el Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron —a veces a cuentagotas, a veces aceleradamente— a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno en turno” (De Andrea 2008, 968).

Evolución de las atribuciones de la autoridad electoral

Para analizar la evolución de las atribuciones del IFE, hasta convertirse en INE, es preciso abordar los siguientes temas: 1) registro electoral; 2) preparación de elecciones (capacitación y organización); 3) fiscalización de los recursos de los partidos políticos; 4) administración y monitoreo del acceso a medios de comunicación; 5) instrucción y resolución de procedimientos; 6) competencia para incidir en procesos electorales locales; 7) otros aspectos, como credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero, paridad de género en las candidaturas de los partidos y candidaturas independientes.

Registro electoral

La reforma electoral de 1990 suprimió la otrora Comisión Federal Electoral (CFE) para dar lugar al recién nacido IFE. Una razón para tal cambio tuvo que ver con dos tareas titánicas y una visión distinta al buscar la plena armonización entre el derecho a la identidad y el ejercicio de derechos político-electorales. Al reconocer una larga tradición de abusos por parte del régimen en la suplantación de identidad para ejercer el voto, a partir de 1990 se eliminó la atribución de la Secretaría de Gobernación para integrar, depurar y actualizar el padrón electoral, transfiriendo esa facultad al IFE. Más aún, a partir de ese momento, el ciudadano podría identificarse y ejercer su voto mediante una credencial para votar con fotografía. En aquel entonces, las credenciales eran válidas de manera indefinida; hoy día, con el propósito de mantener actualizado el padrón electoral, lo son por diez años. A pesar del crecimiento exponencial del padrón electoral —al 13 de diciembre de 2019 sumaba 91'380,315 ciudadanos— los tiempos de entrega de la credencial se han reducido a una decena de días, cuando en un principio demoraban varias semanas; meses, inclusive.

Otra atribución importante que adquirió el INE a partir de 2014 —ya contemplada en el ámbito federal desde 1990— es la aprobación del trazado de los distritos para las elecciones locales. Así, con criterios técnicos y con la estandarización federal, se inhibe la existencia de

distritos electorales locales bajo la práctica conocida como *gerrymandering*. Ello para garantizar que todos los votos cuenten lo mismo, en lugar de que, por la densidad de electores dentro de distritos notoriamente desiguales, los votos de ciudadanos registrados en distritos poco poblados valgan más que los de aquéllos que viven en distritos densamente habitados.

Preparación de elecciones

Desde 1991, la clave del éxito en las elecciones federales reside en que los ciudadanos capacitados por la autoridad electoral sean los que reciban y cuenten los votos emitidos por sus vecinos en las casillas electorales. En términos generales, los procesos de capacitación y de organización electoral no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Más que cambios en atribuciones legales, lo que ha requerido cada elección es un *aggiornamento* para que, ante cada coyuntura y el crecimiento obvio en el tamaño de cada elección, los procesos logísticos se resuelvan de la manera más eficiente posible. En otras palabras, el incremento natural del padrón electoral se traduce en más casillas a instalar, funcionarios a capacitar, materiales (urnas, mamparas, boletas, actas, líquido indeleble) a producir.

Variante del mismo tema, el abigarrado modelo que tiene como fin que ciudadanos actúen como funcionarios de casilla el día de la elección ha mantenido el mismo principio: un proceso de doble sorteo —en la jerga electoral, insaculación— atendiendo al mes de nacimiento y letra inicial del apellido paterno del ciudadano, en el que se le capacita y se obtienen por sección electoral los ciudadanos idóneos para ejercer esa función de autoridad durante la jornada electoral. En todo ese proceso se requiere del apoyo de un verdadero ejército de trabajadores eventuales: los capacitadores asistentes y supervisores electorales. Ellos son los que notifican a los ciudadanos, capacitan a funcionarios de casilla, distribuyen los materiales y documentación electorales —que se convierten en paquetes electorales al término de la jornada—, entre muchas otras funciones.

Otro cambio importante, producto de la reforma electoral de 2014, es que cada vez que se celebren elecciones locales concurrentes con la

federal, se instalarán casillas únicas. En la práctica, Colima ya la había adoptado desde principios de los noventa, y algunos estados también habían experimentado con ese modelo. Es un hecho que mejoran los procesos al no tener dos mesas receptoras de votación en elecciones concurrentes —una para elecciones locales y otra para la federal— ya que se reduce considerablemente el número de ciudadanos a capacitar como funcionarios de casilla. Ésta es una consecuencia obligada de la nueva participación del INE en la organización de las elecciones locales.

Fiscalización

La forma y las facultades con las que la autoridad audita el origen, empleo y destino de los recursos de los partidos ha sido una de las tareas electorales que más ha cambiado. Para comprenderla mejor, se puede periodizar en cuatro etapas.

La primera va de 1990, año de creación del IFE, a 1996. El periodo se caracteriza por financiamiento público inequitativo y muy limitadas facultades para auditarlo. En efecto, había gran laxitud en la forma en que los partidos utilizaban el financiamiento público y privado, así como en la manera en la que lo reportaban a la autoridad. El IFE no contaba con muchos “dientes” para conocer y sancionar el mal uso de los recursos por parte de los partidos. En 1993, una reforma al Cofipe estableció topes a los gastos de campaña.

Fue una época de profunda iniquidad en el reparto del financiamiento público, que favoreció de forma desproporcionada al PRI. En la sesión del Consejo General del 7 de abril de 1995, por ejemplo, se conocieron los gastos de las campañas de las elecciones de 1994 (presidencial, diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal). El entonces consejero ciudadano José Woldenberg señalaba la patente iniquidad: “De casi 415 millones de nuevos pesos que gastaron todos los partidos en sus distintas campañas, insisto en la cifra, el 78.28 por ciento fue erogado por el Partido Revolucionario Institucional”. El también consejero ciudadano Santiago Creel reparaba en las condiciones inequitativas por las que Ernesto Zedillo consiguió la presidencia de la República. En palabras de Creel: “La revisión de los gastos arrojó

que en el rubro ‘gastos de medios de comunicación’ un partido concentró el 77.23 por ciento del gasto”. Por supuesto, se refería al PRI (Sánchez 2014, 112-3).

Una segunda etapa va de 1996 a 2007. En sus inicios, se diseñó todo el andamiaje reglamentario en materia de fiscalización derivado de la reforma política de 1996. El periodo se caracteriza por tres aspectos en términos del financiamiento público: 1) reparto más equitativo (la regla aún vigente del 30% asignado de manera igualitaria entre todos los partidos políticos nacionales y el 70% de forma proporcional al peso electoral de cada partido, atendiendo a los resultados de la elección de diputados federales inmediata anterior); 2) que el resto de los partidos distintos al PRI incrementaran notablemente su financiamiento de ninguna manera significó que se redujera el del PRI; y 3) aumento exponencial de los recursos que el Estado mexicano destinaba a los partidos; la bolsa del financiamiento creció diez veces.

Para vigilar el uso del financiamiento a los partidos políticos, la reforma de 1996 creó una comisión de consejeros adscrita al Consejo General. Durante sus primeros siete años, la Comisión de Fiscalización estuvo presidida por Alonso Lujambio (1962-2012), quien contó con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuaba como secretaría técnica de dicha Comisión. Fue una época de aprendizaje entre la autoridad electoral y los partidos políticos, en un nuevo contexto de exigencia; tiempo de las primeras sanciones por infracciones a la normatividad en los informes anuales y de campaña. Por ejemplo, en la sesión del Consejo General del 20 de mayo de 1997 —esto es, en plena campaña por la renovación de la Cámara de Diputados y para elegir por primera vez al jefe de gobierno del entonces Distrito Federal— se establecieron sanciones a los partidos por irregularidades en el origen, uso y destino de su financiamiento ordinario correspondiente al ejercicio anual de 1996. Posterior a ese arranque de una fiscalización más exigente, se dio la época de las “mega sanciones”, considerando los casos ampliamente conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, que sancionaron a candidatos presidenciales en las elecciones de 2000. Se trató de un periodo en el que la autoridad avanzó en las tareas de fiscalización, a pesar de que no contaba con las facultades ni el marco legal adecuado. Por ejemplo, debido al secreto bancario y fiduciario, las autoridades hacendarias no colabo-

raron en su momento con las investigaciones de la autoridad electoral.

La tercera etapa de la fiscalización va de 2007 a 2014. La revisión de los recursos partidarios ya no es responsabilidad de la desaparecida Comisión de Fiscalización sino de la Unidad de Fiscalización, órgano con autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General. No pocas veces se ha señalado el carácter regresivo de la reforma de 2007. Por lo que hace a la auditoría de los recursos de los partidos políticos, sus críticos (incluyendo a los autores de este texto) tienen razón. El diseño legal de entonces produjo conductas tan indeseadas como poner a los consejeros electorales en la difícil situación de ser quienes cargaran con el costo político de aprobar informes, dictámenes y resoluciones que, además, era humanamente imposible conocer a cabalidad por el poco tiempo que había antes de aprobarlos, y porque no acompañaban el inicio y desarrollo del proceso de auditoría a los partidos. Sólo como anotación, baste señalar que la fiscalización de la elección presidencial de 2012 concluyó definitivamente hasta septiembre de 2017, mientras que la de la elección federal de 2015 está cerrada y es definitiva.

La cuarta etapa inicia en 2014. Como es obvio, corresponde a la creación del INE y a un reclamo mayor para hacer rendir cuentas a los partidos políticos. El marco vigente parte de la premisa de que la fiscalización de las campañas se debe realizar de manera expedita y en tiempo real: los partidos están obligados a reportar sus movimientos en el llamado “Sistema Integral de Fiscalización”. Se acortaron los plazos para que los partidos entreguen sus informes, la autoridad realice una primera valoración, remita observaciones a subsanar y someta por último al Consejo General el dictamen y el proyecto de resolución con las conclusiones de su revisión. Ello ocurre a escasas semanas de realizada la jornada electoral, en notoria diferencia con el esquema pasado, que permitía dar a conocer conclusiones de fiscalización de campañas federales en plena efervescencia de elecciones locales del año siguiente. La fiscalización de las últimas elecciones federales de 2018 (presidenciales, legislativas y locales) concluyó de manera satisfactoria.²

² Por lo que respecta a las sanciones propuestas por el INE, se generó una importante polémica por el uso que el partido Morena le dio a un fideicomiso que aparentemente tenía como propósito apoyar a los damnificados por los terremotos de septiembre de 2017. La multa propuesta,

Como medidas de orden y control adicionales, se creó el registro nacional de proveedores, para mayor certeza sobre la licitud en las operaciones de contratación de productos y servicios de los partidos políticos. La reforma de 2014 restableció —de manera correcta, a juicio de los autores— la Comisión de Fiscalización, lo que permite a los consejeros conocer desde su inicio el proceso completo sobre las decisiones que van a aprobar. No se eliminó la Unidad Técnica de Fiscalización, pero sí su plena autonomía. Como ocurría antes de 2007 con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el titular de la Unidad de Fiscalización sirve como secretario técnico a la Comisión de Fiscalización.

Administración y monitoreo de acceso a medios de comunicación

En lo que sí acertó la reforma de 2007 fue en otorgar a la autoridad electoral la administración exclusiva de los tiempos del Estado en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos políticos. Se trata tal vez —junto con las funciones registrales para la confección del padrón electoral— de una de las atribuciones del Estado otorgada a una autoridad electoral más importantes en perspectiva comparada. Los cambios de 2007 acabaron con el llamado “mercado de medios”, al que los partidos acudían para contratar con televisoras y radiodifusoras (a menudo, los mismos grupos) para anunciarse en los medios de comunicación masiva. Como un porcentaje significativo del financiamiento de los partidos se iba directo a las arcas de esos consorcios, uno de los efectos más importantes e inmediatos fue disminuir el gasto electoral.

Desde entonces, esos espacios publicitarios se distribuyen de forma más equitativa y siguiendo el principio del financiamiento público: 30% de manera igualitaria entre todos los partidos nacionales, y 70% según

de 197 millones de pesos, hubiera sido una de las más altas impuestas por la autoridad electoral administrativa. Como se sabe, la Sala Superior del TEPJF revirtió la sanción propuesta por el INE. Sobre este caso, ver Horacio Vives Segl (2018).

la fuerza electoral. Se establecieron cuatro periodos para asignar tiempos: fuera del proceso electoral, precampañas, intercampañas y durante las campañas.³ Se estandarizó la duración de los *spots* (treinta segundos, uno y dos minutos). Se otorgó al IFE —hoy INE— una bolsa de cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio, de los que cuarenta y uno estaban destinados a partidos y coaliciones, y siete a mensajes informativos de difusión del Instituto y de otras autoridades electorales. Se fijaron franjas horarias que obligaban a las estaciones de radio y televisión a transmitir los mensajes en todos los horarios (y no sólo en las madrugadas, de menor audiencia). Se obligó a que cuando hubiera concurrencia en las elecciones federales del ejecutivo y del legislativo, al menos 30% de los mensajes estuviera destinado a las campañas de uno de los poderes (o sea, el legislativo). En suma, una parte importante de las energías del Instituto está destinada al correcto uso, distribución y medición de los tiempos de Estado en radio y televisión (Sánchez y Vives 2014, 188-9). Para la reforma electoral de 2014, el esquema aprobado en 2007 no cambió.

Instrucción y resolución de procedimientos

Entre 2007 y 2014, el IFE lidió con los procedimientos especiales sancionadores (PES), que debían resolverse de manera expedita. Ello derivó en dos efectos no deseados. Por un lado, por tener que conocer, desahogar y resolver cada una de las quejas interpuestas, los consejeros electorales les destinaron una cantidad considerable de horas (para su estudio y discusión). Por otro lado, al calor y desarrollo del proceso electoral, en lugar de que los consejeros concentraran su atención y esfuerzos en el buen desarrollo de las elecciones, debían pronunciarse sobre asuntos que en no pocas ocasiones lo que buscaban era que la autoridad electoral tomara partido por unos o en contra de otros. Si ya está en la naturaleza de la autoridad regular la conduc-

³ En estricto sentido, se trataría de cinco periodos. El quinto correspondería al llamado periodo de veda o de reflexión, los tres días previos a la jornada electoral. Si bien los partidos políticos no pueden anunciarse en medios de comunicación masiva (aunque permanezca su publicidad vial) en esos días, sí hay campañas institucionales de llamado al voto.

ta de los partidos en el proceso electoral —con la correspondiente reacción de aquéllos— en nada ayudaba a mejorar el ambiente que, de manera recurrente, el Consejo General discutiera sobre el sentido de determinada queja. En suma: durante el desarrollo del proceso electoral, el Instituto siempre quedaba mal con la mitad (o más) de sus interlocutores involucrados en una queja, ante su definición y la aplicación de medidas cautelares.

A partir de 2014, la situación para el INE cambió. Frente a la posibilidad de que el legislador quitara al INE la parte del contencioso electoral para dejarla desde el principio en la cancha de quien lo va a resolver en última instancia —el Tribunal Electoral— no lo hizo, y el esquema actual es una mixtura curiosa. El INE se convirtió en la ventanilla de recepción de los recursos; se encarga de evaluar, investigar e instruir para remitir después el expediente al ámbito jurisdiccional. Esto es, el TEPJF se encarga de resolver (y en su caso, sancionar) sobre expedientes que le turna el INE.

Es importante destacar que los tiempos en los que el Tribunal emite sus fallos han dejado al INE en escenarios muy complejos para resolver dilemas en la organización de los procesos electorales.⁴ Peor aún: en ocasiones, el sentido de las resoluciones del Tribunal ha llegado a contravenir decisiones tomadas por el INE.

Competencia para incidir en procesos electorales locales

Es el tema por excelencia de la reforma electoral de 2014. Trascendió que, en su discusión, había dos modelos a considerar: uno donde todas las elecciones se realizaran bajo la legislación y principios federales; el

⁴ Se citan dos ejemplos. Si bien la jornada electoral nacional de 2015 se realizó el 5 junio, por las nulidades que determinó el Tribunal se realizaron elecciones extraordinarias entre octubre de 2015 y marzo de 2016, esto es, nueve meses después de la jornada ordinaria. En el caso de la verificación de los apoyos para las firmas de los candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Tribunal fue mandatando por etapas que se diera el registro a diversos ciudadanos; los últimos, ya prácticamente a escasos días de que terminaran las campañas. Para una revisión completa de dicho proceso, véase Nateras y Sánchez (2016).

otro, finalmente adoptado, un modelo mixto, diseñado desde la Constitución y refrendado en leyes generales, de carácter obligatorio para todo el país, pero que mantiene la legislación y autoridades electorales locales para las elecciones estatales y municipales. En cualquier caso, se cambió el paradigma que había regido hasta 2014: autoridades y legislaciones electorales separadas; unas para comicios federales y otras para procesos locales. De forma regular, autoridades electorales federales y estatales han colaborado mediante la firma de acuerdos de apoyo y cooperación. Hoy día se siguen signando, pero por cuestiones de ley, quedan fijados algunos términos que antes podían ser sujetos de negociación entre las partes.

La intervención federal en los procesos electorales locales puede centrarse en tres aspectos. Uno, los tres escenarios que vinculan a autoridades federales con locales (Sánchez y Vives 2014, 148-55); dos, el nombramiento de los consejeros de los órganos locales; y tres, la forma en la que el INE ha reglamentado el ingreso, la permanencia y remoción de los funcionarios en las estructuras ejecutivas de los institutos electorales locales.

Asunción

La primera modalidad en la que el INE puede intervenir en procesos locales es la asunción. Una vez establecidas las funciones de los Ople (anteriores institutos estatales electorales), y de acuerdo con la Legipe, la asunción queda entendida como una atribución del INE para asumir directamente la realización *de todas las actividades electorales* que les corresponden a dichos organismos locales. No es de uso discrecional; podría ejercerse sólo bajo condiciones específicas y a petición fundada ante el Instituto de cuando menos cuatro consejeros electorales, o por parte de la mayoría de los integrantes del consejo del Ople en cuestión. Deberá realizarse antes de que inicie el proceso electoral (salvo que se trate de una asunción parcial) y quedará a consideración del Consejo General del INE.

Atracción

Atribución del INE para atraer a su conocimiento *cualquier asunto* que se encuentre dentro de la competencia de los Ople, cuando su

trascendencia lo determine o cuando se tenga la intención de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras. La facultad de atracción tiene la intención de ser aplicada únicamente en casos excepcionales, y el proceso para ser materializada es muy similar al de la asunción —es necesario que la petición sea formulada por al menos cuatro consejeros electorales o la mayoría del Consejo General del Ople en cuestión, y debe contar con al menos ocho votos de los consejeros electorales del INE. A diferencia de la asunción, la petición para ejercer la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento, sin importar que el proceso electoral ya haya comenzado, pues tiene la intención de ser aplicada en situaciones trascendentes para corregir el proceso local correspondiente.

Delegación

Según la Legipe, la delegación es la facultad del INE de delegar a los Ople sus atribuciones en el ámbito local durante la organización de elecciones en las entidades federativas, con la posibilidad de reasumir su ejercicio directo en el momento que lo considere conveniente. La delegación de funciones es de carácter excepcional y, en su caso, se deberán valorar previamente, de forma positiva, las capacidades del Ople que corresponda, para cumplir adecuadamente las funciones encomendadas. Valga señalar que no sólo no se ha delegado ninguna función del INE en organismos locales, sino que, por el contrario, se han reasumido, tales como la capacitación electoral.

Nombrar a los consejeros electorales de los Ople es una de las mayores atribuciones de los consejeros del INE. Antes de la reforma electoral, no había un criterio uniforme sobre los requisitos para nombrarlos, como tampoco un número uniforme de integrantes. Lo que se suponía es que, en muchos estados, el organismo electoral era un apéndice de la oficina del gobernador. A partir de la reforma de 2014, los integrantes de los Ople son nombrados por el Consejo General del INE. Ahora, los aspirantes deben cumplir con requisitos tales como estar titulado, aprobar etapas secuenciales de un proceso de selección: conocimientos en la materia electoral acreditados en un examen, escribir un ensayo y pasar una entrevista de habilidades político-gerenciales. Son siete consejeros: tres electos por tres años, tres por seis, el

consejero presidente por siete —para garantizar el escalonamiento— y, por primera ocasión, al menos la mitad son mujeres.

Coordinación

El Consejo General del INE aprobó un acuerdo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales —denominado “Acuerdo 865”— por el que se establecieron exigentes mayorías para el nombramiento y permanencia en los cargos directivos en los organismos. Se garantiza con ello la construcción de elevadas mayorías entre los consejeros, pero también su corresponsabilidad política en el proceso de selección y permanencia de dichos funcionarios.

De lo descrito en este apartado se desprende que la intervención del INE en los procesos locales se ha hecho por mandato de la Constitución y de las leyes generales en la materia, pero también a prueba de ensayo y confirmación, mediante la vía reglamentaria: aprobar acuerdos en el Consejo General, recurridos y confirmados, en su caso, por el Tribunal Electoral.

Credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero

Sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, un cambio fundamental fue facilitar a los connacionales residentes en otro país la posibilidad de obtener la credencial para votar con fotografía, instrumento indispensable para emitir el sufragio. La reforma de 2014 facultó al INE para expedir la credencial para votar con fotografía en embajadas y consulados, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Quedó atrás el tiempo en el que el trámite se hacía durante alguna visita a México. Si se considera que la gran mayoría de mexicanos residentes en el extranjero vive en América del Norte, resulta muy oportuno que la red consular en Estados Unidos y en Canadá sirva como facilitadora para obtener el documento. Internet desempeña un papel fundamental en esa labor: las citas se pueden programar en línea y la credencial debe ser validada vía el “Sistema de Consulta de Estatus de

tu Credencial para Votar”. La agilización de los trámites se impone, ya que algunos estados y la Ciudad de México permiten que cada vez más mexicanos en el extranjero puedan votar para distintos cargos locales, además de los federales.

Paridad de género en las candidaturas de partidos

Otra novedad del marco legal reformado son las medidas para garantizar espacios de representación política a las mujeres. Desde 2014, los partidos políticos deben presentar listas de candidatos a cargos legislativos intercalando fórmulas de hombres y mujeres, esto es, paridad vertical de género. Además, para erradicar el fenómeno conocido como “juanitas”,⁵ las fórmulas deben integrarse por candidatos del mismo género, para evitar que, ante la renuncia de la propietaria de la fórmula, asuma el cargo un hombre. Acciones similares se realizan para garantizar la paridad horizontal: en cargos municipales donde la elección es por mayoría relativa, se deben presentar el mismo número de candidatas mujeres que de hombres. En ese sentido, una de las experiencias más gráficas de cómo la autoridad electoral vela para que se cumpla la paridad de género fue la destitución en dos momentos en 2016 de todos los consejeros electorales que integraban el Ople de Chiapas (Sánchez y Vives 2016b, 596-9). La remoción se realizó por mandato del Consejo General del INE, en un primer momento, confirmada por decisión de la Sala Superior del TEPJF.⁶

⁵ En ocasión de la celebración de las elecciones legislativas de 2009, una decena de legisladoras electas a la LXI Legislatura (2009-2012) renunciaron a su curul en la Cámara de Diputados, ni bien asumieron el cargo. Fueron sustituidas por los suplentes, todos hombres. Esa práctica consistente en orillar a renunciar a una mujer para que la sustituyera un hombre, su compañero de fórmula fue conocido como “juanitas”. El nombre viene del episodio suscitado ese mismo año, por el que, al candidato ganador en las elecciones para delegado de Iztapalapa, Rafael Acosta “Juanito”, se le presionó a renunciar para que asumiera el cargo Clara Brugada. Al término de la elección del 1 de julio de 2018, una lamentable situación análoga de presentó en Chiapas, con las denominadas “manuelitas”, en alusión a un grupo de mujeres ganadoras de elecciones a las que se pretendía violar sus derechos políticos para favorecer a hombres vinculados al gobernador chiapaneco Manuel Velasco. La oportuna actuación del Ople de Chiapas, del INE y el TEPJF permitió que la pretendida maniobra no se consumara.

⁶ Si bien no es el tema de este capítulo, es importante consignar, así sea brevemente, la recurrencia y la importancia de casos por los que el TEPJF terminó emitiendo una serie de decisio-

Candidaturas independientes

Si bien hay antecedentes de candidatos sin partido en el ámbito local antes de la reforma de 2014, es a partir de ésta que irrumpen para todos los cargos electivos federales y locales, legislativos y ejecutivos. Las principales atribuciones y tareas para el INE en esta materia están relacionadas con el cumplimiento de los requisitos para obtener las candidaturas distintas a las de los partidos: la validación de las firmas de apoyo ciudadano, la constitución de forma reglamentaria de asociaciones civiles mediante acuerdos del Consejo General, los esquemas de financiamiento y fiscalización para sus campañas y la garantía de acceso a las mesas de las autoridades administrativas en las que participen. En ese sentido, también se consigna sin desarrollar, toda la reglamentación e impugnaciones que se presentaron en ocasión de algunas candidaturas independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, proceso *sui generis*, encargado al INE y celebrado en 2016, tras la aprobación de la reforma política que cambió el estatus jurídico de la capital del país, y que por lo ajustado del calendario electoral requirió la emisión de acuerdo tras acuerdo, enmendados a menudo por el TEPJF. El caso de las candidaturas independientes, específicamente en lo que respecta a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018, generó una enorme polémica, materia de futura reflexión. De todos los aspirantes que intentaron llegar a la boleta presidencial por la vía independiente, en un primer momento se conoció que Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Pítter habían presuntamente alcanzado el umbral y dispersión de apoyos ciudadanos mínimos requeridos. Sin embargo, el INE al verificar la autenticidad de las firmas, determinó que sólo Margarita Zavala cumplió con los requisitos para ser candidata independiente. Como se sabe, Ríos Pítter y Rodríguez Calderón acudieron al Tribunal Electoral a impugnar la decisión del INE. La historia es por todos conocida: con sentencias contradictorias entre sí, la Sala Superior del TEPJF le concedió el pase automático a Rodríguez Calderón a la boleta presidencial

nes y criterios a las decisiones adoptadas y recurridas por el INE, que, inclusive “han lesionado la institucionalidad democrática en México”. En ese sentido, una interesante selección de casos fue desarrollada en un libro de reciente aparición (Concha y López 2016).

y dispuso que el INE volviera a revisar la autenticidad de las firmas de apoyo a Ríos Peter (que no llegó a la boleta). Finalmente, Margarita Zavala renunció a la candidatura.

Lecciones y conclusiones

Desde que se diseñó el moderno sistema electoral mexicano en 1946, muchas reformas lo han actualizado, según los consensos coyunturales de la clase política. De todas ellas, las de 1990, 1996 y 2014, han sido las que mayores cambios han implicado en la naturaleza y atribuciones de la autoridad electoral.

A diferencia de las reformas de 1990 y de 1996, el INE no partió de cero para poner en práctica los procedimientos de las elecciones federales de 2015 y las locales de 2016, bajo el nuevo esquema híbrido nacional de elecciones. El INE contó con la experiencia acumulada de ocho elecciones federales organizadas por su antecesor, el IFE; comicios que en términos generales resultaron bastante exitosos y fueron producto de una relación de colaboración con los entonces institutos estatales electorales, basada en convenios que resultaban adecuados para ambas partes. Una vez que se celebraron las elecciones presidenciales de 2018 en las que se renovó por completo el Senado de la República —la Cámara de Diputados ya había sido electa bajo el nuevo esquema en 2015— así como las elecciones por la Jefatura de Gobierno y otras ocho gubernaturas, ya todos los cargos de elección de la rama ejecutiva y legislativa del federalismo electoral mexicano se han realizado bajo el esquema nacional híbrido de autoridades electorales surgido de la reforma de 2014.

Las leyes derivadas de la reforma de 2014 sentaron bases sólidas para arrancar el nuevo esquema compartido de celebración de elecciones locales. Con todo, no fueron suficientes, por lo que el INE tuvo que emitir un cuerpo normativo que le ayudara a definir con mayor precisión los mecanismos para aplicar a cabalidad las nuevas atribuciones legales. Como suele ocurrir con cualquier normatividad nueva, ese proceso se fue moldeando por las decisiones tomadas por el Consejo General y por las correcciones que, en su caso, fueron rea-

lizando las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF, con interpretaciones novedosas derivadas de la elección federal de 2015 y de las elecciones locales en trece entidades en 2016.

No hay que menospreciar el impacto de los cambios en la vida institucional: más oficinas, más personal, más atribuciones, en un diseño institucional que el IFE no tenía. Fue necesaria otra estructura de dirección y de una nueva relación con el resto de las autoridades electorales.

Esa situación hizo posible que el INE organizara —dentro de sus nuevas atribuciones— las elecciones internas del PRD para la selección de su dirigente nacional en 2014, apenas unas semanas después de instalarse el Consejo General y de aprobarse las leyes generales vigentes en la materia; que se preparara el escenario para realizar —sin que nunca se concretara— las cuatro consultas populares que se pusieron a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las rechazó en 2014; o que se hiciera cargo de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. No obstante, al día de hoy, siguen corriendo algunos procesos de ajuste derivados del nuevo marco electoral, como la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional.⁷

Así, la reforma electoral de 2014 no sólo se refiere a mejorar procesos electorales locales y federales, sino a la naturaleza misma del Instituto. Tras la experiencia de las elecciones celebradas según las jornadas electorales nacionales únicas de 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y de las elecciones extraordinarias celebradas producto de diversas anulaciones —destaca señaladamente la de gobernador de Colima (se anularon la programadas en junio de 2015 y se realizaron las extraordinarias en enero de 2016), realizada de manera íntegra por

⁷ La reforma electoral de 2014 significó, entre otros aspectos, redimensionar el servicio profesional electoral federal en el ámbito nacional, y las áreas de oportunidad para fortalecer las condiciones laborales de sus integrantes, así como al personal administrativo y auxiliar de la autoridad electoral nacional. La creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, sustentado en el apartado D, del artículo 41 constitucional, consolida la profesionalización de la función electoral, esto es, apuntala la especialización de todos los funcionarios que contribuirán a la eficiencia y eficacia de los grandes apartados de organización y capacitación de las elecciones, en el ámbito federal y local. Otra labor pendiente es generar los lineamientos para que los miembros del Servicio Profesional Electoral del otrora Instituto Federal Electoral que hayan obtenido promociones en rango se incorporen al modelo de promociones en rango del Servicio Nacional.

el INE— los escenarios de cara a un posible perfeccionamiento del modelo electoral son tres. En primer lugar, regresar al modelo anterior de separación de leyes y competencias federal y locales (inviable y en extremo costoso); en segundo lugar, desaparecer a las autoridades locales para que todas las elecciones queden bajo el manto de la autoridad federal; el tercer escenario, profundizar en el modelo mixto actual, precisando las funciones que corresponden a cada autoridad.

Recuérdese que, para fortalecer el modelo electoral, el INE tuvo que emitir acuerdos para atraer tareas de las elecciones locales. Más aún, para condensar una inmensa cantidad de acuerdos aprobados por el Consejo General sobre procesos electorales, el máximo órgano de dirección estimó conveniente aprobar un Reglamento de Elecciones en 2016, con el propósito de concentrar en un solo cuerpo normativo, el desarrollo de diversos aspectos logísticos que se han ido acumulando, producto del aprendizaje de las elecciones de 2015 y 2016. Su objetivo es dotar de mayor certeza en aspectos puntuales —desde luego, no contenidos sino de manera general en la Constitución o en la Legipe— de cara a la organización de procesos electorales venideros.

Hay, por supuesto, asuntos que corregir. El más importante es que, al perder control los gobernadores sobre las autoridades electorales colegiadas, se generan incentivos a no dotar los recursos adecuados para el funcionamiento de los Ople. En ese sentido, una reforma legal que asegurara el presupuesto a esos organismos sin depender de la discrecionalidad de las autoridades locales —gobernador o congreso local—, sería en extremo importante. Otro par de propuestas: que, en el caso de las consultas populares, primero la Suprema Corte determine su constitucionalidad, antes de que el INE corra el proceso de validación de las firmas. Segunda, que el monitoreo de *spots* que debe realizar el INE se lleve a cabo y financie de otra forma (la alternativa más lógica, es que lo realice el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

Por último, es un hecho que hay una corriente de opinión a la que no le agradó la reforma electoral de 2014 y la considera un híbrido sin mucho sentido.⁸ En algún punto, son atendibles esas críticas. Pa-

⁸ Por ejemplo: “Con la homologación de los órganos electorales locales se fractura el principio de subsidiariedad, principio fundamental del federalismo que en su significado más amplio determina que los problemas deben ser resueltos por la autoridad más próxima a ellos” (Celorio 2015, 114).

ra otros (Vives 2014), en el agregado, la reforma tuvo más aspectos positivos que negativos. Los autores del capítulo consideran —de ahí la pertinencia del modelo actual— que el debate sobre el federalismo electoral está lejos de estar cerrado. No está definido de manera incontestable que las siguientes reformas electorales tiendan necesariamente a desaparecer los Ople para avanzar en la consolidación de un sistema nacional de elecciones bajo la supervisión única del INE, lo que implicaría la dispersión en el país de delegaciones y procedimientos federales para organizar todas las elecciones bajo esos preceptos.

Sobre el debate relativo al federalismo electoral, se escucharon críticas de que “se iba a trastocar el pacto federal”. Esas voces pasaron por alto que la Constitución es justamente la norma que establece o instauro el pacto federal y define cómo es y cómo funciona, de manera que, si aquélla es reformada por el constituyente permanente (en el que, además, participan las legislaturas locales), el pacto federal no es que se “trastoque”, sino que, simplemente, se modifican válidamente sus términos. Visto desde otra perspectiva, y tal vez de manera paradójica, implementar procedimientos generales en todo el país es una alternativa válida para corregir malas prácticas y deficiencias electorales en algunos estados.

No obstante, las elecciones de 2015 —en las que hubo concurrencia con la elección federal— y las de 2016 —sin concurrencia, con trece procesos locales más el inédito de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México— dejan como lección que la cooperación entre autoridades electorales administrativas federal y locales es posible, y que, en la medida en que se adopten las buenas prácticas federales, las elecciones tenderán a salir mejor. Ello, reflejado en diversos indicadores de desempeño y resultados en el desarrollo y celebración de las elecciones, lo que es independiente de la percepción de confianza y pulcritud que, sobre el desempeño de la autoridad electoral, pueda tener la ciudadanía.⁹ En ese sentido, los resultados de las elecciones de

⁹ En ese sentido, la precisión de Lorenzo Córdova es pertinente: “La reasignación de facultades que mandató la reforma puede interpretarse como una vocación centralizadora o bien como una vocación colaborativa, como la que se está diseñando desde el INE. Cualquiera de estos dos enfoques tendría fundamento legal. Debido al traslape de atribuciones, el federalismo electoral podría tener una faceta centralista en la que, en un afán absolutamente centralizador, el INE asumiera la organización total de las elecciones en las entidades o la mayoría de

2017 —en cuatro estados, y en las que estuvieron en juego tres gubernaturas— dejan lecciones agri dulces. En el caso de la elección de gobernador de Coahuila, de nueva cuenta se presentó un desencuentro entre el INE y el TEPJF. El INE determinó que la violación de los topes de campaña del candidato postulado por la coalición “Por un Coahuila Seguro” liderada por el PRI, Miguel Riquelme Solís, habría rebasado la “determinancia permitida”, lo que hubiera implicado la anulación de la elección y que el candidato no pudiera volver a contender en una eventual elección extraordinaria. La Sala Superior del TEPJF validó la elección de Riquelme como gobernador de Coahuila. Por su parte, la elección del Estado de México resultó polémica por los elevadísimos topes de campaña que establece la legislación local.

Finalmente, el resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018 demuestra que, a pesar de la polémica por la reforma aprobada en 2014, sí es posible celebrar elecciones bajo el esquema nacional, híbrido y de colaboración entre autoridades locales y federales para la organización de elecciones. Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este artículo, las decisiones adoptadas por el Consejo General del INE para las elecciones celebradas entre 2015 y 2017, sirvieron para preparar y prever escenarios para las de 2018, en las que por primera vez en la historia de México se celebraron elecciones federales (presidencial, senadurías y diputaciones) concurrentes en treinta entidades federativas del país. Quitando la consulta popular —que no ocurrió— y el ejercicio de la consulta infantil y juvenil que tradicionalmente realiza el IFE desde 1997 y que en 2018 se decidió diferir a noviembre para no complicar aún más la logística de la jornada electoral nacional del 1 de julio, se estresó al máximo el sistema electoral mexicano y el resultado fue enteramente positivo. Eso no quita que no se hayan presentado elecciones fuertemente litigadas por los partidos políticos: ahí están los casos de la gubernatura de Puebla —por mucho, la más relevante— las municipales de Guadalupe y Monterrey en Nuevo León o la Alcaldía de Coyoacán en la Ciudad de México, por citar algunas. Pero frente al cúmulo de elecciones en disputa, el balance post electoral es

las actividades de los Organismos Públicos Locales (Ople) [...]. Interpretar así las facultades especiales que nos otorga la ley, sería un error. Significaría que habríamos leído mal la reforma electoral.” (Córdova 2015, 315).

que el modelo electoral derivado de la reforma de 2014 funciona, y bien, lo cual no quita que se deban señalar algunas reflexiones y recomendaciones.

Recomendaciones

Aquí se presentan algunas recomendaciones para integrar la reflexión sobre las deficiencias del actual modelo de elecciones, derivado de la última reforma político-electoral de 2014.

1. Como se anunció en el apartado de lecciones y conclusiones, el planteamiento central de una posible futura reforma electoral se refiere a la conveniencia de desaparecer, o no, los Ople.
2. En caso de mantener el esquema híbrido de autoridades, establecer mecanismos legales que garanticen el presupuesto de los Ople. Que no dependa de la voluntad política de gobernadores y congresos locales, que pueden tener incentivos a minar su capacidad de operación por no responder a determinado interés político o partidario.
3. Avanzar hacia esquemas de voto electrónico. Implementarlo en el futuro inmediato para facilitar la emisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
4. Definir los tiempos para resolver los procedimientos especiales sancionadores. Mientras que para el INE el procedimiento es claro, el Tribunal Electoral no tiene la misma exigencia, por lo que puede emitir fallos que, de manera innecesaria, generen inconvenientes institucionales a la autoridad administrativa. En el extremo, desaparecer los procedimientos especiales sancionadores, al asumir un nuevo modelo de comunicación política y de libertad de expresión, en el que la autoridad electoral no deba pronunciarse sobre contenidos de los mensajes de partidos, candidatos, gobiernos y, más aún, ciudadanos —a título personal o agrupados en organizaciones— a los que no se les deba someter a un procedimiento administrativo por emitir juicios y opiniones políticas sobre contiendas electorales.

5. Establecer mecanismos para reducir las disparidades en los topes de campaña, particularmente las de gobernador.
6. Establecer reglas claras y generales para la permanencia en el cargo de aquellos candidatos que aspiran a la reelección inmediata en los ayuntamientos, congresos locales y, en su momento, cámaras federales.
7. Si bien ya se emitió una ley para reglamentar las disposiciones previstas en el artículo 134 constitucional relativo a la difusión de la publicidad gubernamental, el resultado claramente solo deja satisfechos a la mayoría legislativa que en su momento aprobó dicha ley y que ha sido fuertemente criticada por no resolver los dilemas y problemas de fondo.
8. Eliminar la llamada “determinancia” relativa a los topes de campaña. Que no se le reconozca a un eventual candidato ganador de una elección el triunfo si rebasó los topes de campaña, independientemente de cuál haya sido el monto o porcentaje y de la distancia entre los contendientes.
9. Es necesario revisar la figura de las candidaturas independientes. La verificación de los apoyos ciudadanos específicamente para candidaturas presidenciales entre otros requisitos incentivó una serie de malas prácticas por parte de los aspirantes, que no son deseables en competencia democrática.
10. La relación entre dinero y competencia política es, por definición, compleja. Por ello, es necesario revisar la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos. Es indudable que el esquema de abundante financiamiento público que debe prevalecer sobre el privado no ha sido suficiente para evitar prácticas corruptas o de obtención de recursos al margen de la ley. Ello, sin dejar de tener presente en la ecuación que los partidos políticos son bienes públicos que deben seguir siendo sostenidos por el Estado mexicano, para evitar que se privatice del todo la actividad partidaria y que las oposiciones tengan recursos mínimos suficientes para realizar adecuadamente sus funciones y competir en elecciones futuras.

Hasta aquí, las propuestas para mejorar el marco electoral actual. Algunos temas que podrían ser incorporados eventualmente en una

agenda de reforma electoral son: segunda vuelta para la elección presidencial o ponderar la viabilidad de hacer obligatorio el voto, con mecanismos efectivos de sanción, para reducir prácticas de compra y coacción.

En suma, se debería terminar con el esquema tradicional de reformas gradualistas basado en la desconfianza mutua entre los partidos políticos, para dar paso a mejores prácticas para incrementar la calidad de la democracia mexicana. ¶

Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la reforma constitucional de 2014

Jaime Rivera Velázquez*

Introducción

Con la reforma electoral de 2014, los institutos electorales de los estados y del entonces Distrito Federal experimentaron cambios considerables en sus reglas y atribuciones, si bien ninguno vio transformada su personalidad jurídica, su estatus de organismo autónomo ni su patrimonio.¹ La modificación más importante fue el incremento de atribuciones normativas y operativas del INE —hasta abril de 2014, IFE—, incluyendo la facultad para designar y remover a los consejeros electorales de los ahora llamados organismos públicos locales de las entidades federativas (los institutos electorales locales en el sistema

* El autor es politólogo y consejero electoral del INE.

¹ La mayoría de los organismos electorales locales tenía y conserva el nombre de “Instituto Estatal Electoral de...”, algunos con variantes y agregados como “Participación Ciudadana”. Las excepciones son la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. También había diferencias en cuanto al número de consejeros (cinco o siete, incluyendo al presidente) y al origen del nombramiento de algunos funcionarios directivos. En Veracruz el antiguo instituto electoral cambió su nombre por el de Organismo Público Local Electoral. No obstante, todos coincidían en poseer autonomía constitucional, y casi todos en las funciones inherentes a cada cargo. Solamente en Chiapas, la función de fiscalización de los recursos locales de los partidos políticos estaba encomendada a un organismo separado del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana: la Comisión de Fiscalización Electoral. Con la reforma de 2014, que confirió al INE la función fiscalizadora, ese organismo perdió su razón de ser y desapareció.

anterior). A partir de ese cambio constitucional y de las leyes secundarias, se asentaron las bases para conformar una suerte de sistema nacional electoral, con el INE como organismo rector y los Ople como autoridades electorales administrativas en los estados y en la capital de la República.

En el nuevo sistema, los otrora institutos electorales locales quedaron en una condición híbrida: ganaron autonomía frente a los poderes políticos locales, pero quedaron subordinados parcialmente al INE. Son autónomos constitucionalmente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se rigen tanto por las leyes locales electorales, de participación ciudadana y otras aplicables, como por leyes generales de la materia. Conservan muchas atribuciones para decidir y ejecutar funciones electorales y administrativas, pero en otras tantas se rigen por acuerdos y lineamientos emanados del INE. Sus asignaciones presupuestales están sujetas a lo que dispongan al respecto el ejecutivo y el legislativo locales (lo cual no es irrelevante), mientras que la integración de sus órganos máximos de dirección está en manos del INE.

Designación de los consejeros electorales locales

Uno de los motivos principales para cambiar el mecanismo de designación de los consejeros electorales de los institutos locales fue el supuesto de que, al nombrarlos el Congreso estatal, perdían independencia frente a los partidos políticos y, más importante, ante el gobernador.² Tal suposición cometía el error de generalizar una realidad nacional que contenía muchas diferencias entre entidades, según la composición de cada congreso, el poder efectivo y estilo de cada gobernador, así como la personalidad y la ética de cada consejero. Sin embargo, no puede negarse una buena dosis de verdad tras la sospecha.

² Al presentar la iniciativa de reforma para crear el INE, Gustavo Madero, presidente nacional del PAN, argumentaba: “El objetivo fundamental es impedir la participación ilegal de los gobernadores, de sus aparatos, de sus recursos en los procesos electorales” (García 2013).

El propio mecanismo de designación de los aspirantes a consejeros —por el voto de dos tercios de diputados de la respectiva legislatura— otorgaba a los partidos con mayor representación parlamentaria un poder de apoyo y de veto que podía traducirse en una influencia política indebida sobre los designados. Además, el poder sin contrapesos del que han gozado muchos de los gobernadores en años recientes, les daba la oportunidad de injerirse no sólo en el proceso de designación de los consejeros, sino en el funcionamiento ulterior de los organismos electorales. Sin embargo, el principio mismo de autonomía constitucional bajo el que todos los organismos electorales locales actuaban desde antes de la reforma, daba a su presidente y sus consejeros la libertad de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad. El grado y la forma de aplicar esas prerrogativas dependían en buena medida del entorno político y, a fin de cuentas, de la voluntad y calidad moral de cada consejero. Así, la generalización derogatoria con que se justificó el cambio de método de designación de los consejeros no sólo era inexacta, sino, en muchos casos, injusta.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, base V) y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 44, 100 y 101) corresponde al Consejo General del INE designar a los consejeros de los organismos públicos locales. Estas disposiciones legales se han cumplido cabalmente desde 2014, en tres bloques sucesivos de selección y designación, más algunas sustituciones, de modo que todos los consejeros y presidentes en funciones en los Ople deben su nombramiento al Consejo General del INE.

En 2014, el procedimiento inició con la emisión de sendas convocatorias en las diecisiete entidades federativas donde habría elecciones locales en 2015,³ además de Oaxaca, donde habría una elección municipal extraordinaria. En diciembre del mismo año, por mandato judicial, también se hicieron los nombramientos de Zacatecas, aunque el estado tendría elecciones hasta 2016.

³ El concurso para designar consejeros electorales de los Ople en 2014 se abrió en el otrora Distrito Federal, así como en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El proceso de selección y designación consistió en siete fases, cada una condicionada al cumplimiento o aprobación de la anterior: 1) convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los Ople y registro de aspirantes; 2) revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos; 3) examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por “una institución de educación superior, de investigación o evaluación” (resultó ser el Ceneval), y un examen de “habilidades gerenciales”; 4) redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos; 5) revisión y valoración curricular; 6) entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE; 7) integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.⁴ Las convocatorias para integrar los Ople restantes siguieron un procedimiento semejante,⁵ con pequeñas variantes, como la previsión del derecho a solicitar revisión del examen y del ensayo.⁶

Si bien con las convocatorias de 2014 y 2015 se desahogó el procedimiento para integrar los órganos de dirección de los Ople en todas las entidades federativas, el INE llevó a cabo nuevas designaciones en 2016 (por la remoción de todos los consejeros en Chiapas y la renuncia

⁴ INE, Consejo General. Convocatoria en línea: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/convocatoriaHistorico.html>.

⁵ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Todos, estados que celebrarían sus comicios en 2016 y 2017.

⁶ En la Convocatoria de 2014 para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los Ople, se estableció para el examen de conocimientos que “los resultados serán definitivos e inatacables”. En las Convocatorias de 2015 a la fecha, conforme al *Reglamento para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*, 11 de marzo de 2015, se prevén el derecho y el procedimiento de revisión.

de una consejera en Nuevo León), 2017, 2018, así como en 2019 (con motivo de la renovación parcial de Ople⁷ y otros relevos⁸).

En los concursos de 2014 a 2019 participaron diez mil ciento veintiséis aspirantes,⁹ un promedio de ciento veintitrés por convocatoria. El proceso de selección observó en todo momento el criterio de igualdad de género.¹⁰ En la fase del examen de conocimientos, se seleccionó en cada estado a mujeres y hombres con los mejores resultados (entre diez y veinticinco por género, según la convocatoria aprobada en cada caso).¹¹ Esto significó, hasta cierto punto, que había sendos concursos paralelos para cada sexo. El resultado fue una composición bastante equilibrada: a octubre de 2019, el INE había nombrado como consejeros electorales o consejeros presidentes de los Ople un total de ciento sesenta y nueve mujeres y ciento sesenta y siete hombres;

⁷ Renovación parcial en aquellos estados con consejeros locales que fueron designados en 2014 por un periodo de tres años: Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Así como la renovación parcial en cargos designados un años después (2015): Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

⁸ Dos fallecimientos, Jesús Pineda de la Cruz en Chiapas y Aldo Morales Cruz en Tlaxcala; renuncias de Javier Garay Sánchez, consejero presidente en Baja California; de Francisco Javier González Pérez, consejero presidente de Durango; de Marisela Reyes Reyes y Alma Delia Eugenio Alcaraz, consejera presidenta y consejera electoral en Guerrero, respectivamente; de Jesús Eduardo Hernández Anguiano y Miguel Ángel Chávez García, sucesivos consejeros presidentes en Tamaulipas; remociones de Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, consejera presidenta en Colima; de Jorge Alberto Hernández Hernández, consejero electoral en Veracruz; y sendas vacantes en Ciudad de México y Michoacán con motivo de los nombramientos en el Consejo General del INE (Dania Paola Ravel Cuevas y Jaime Rivera Velázquez, respectivamente).

⁹ Datos de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

¹⁰ “En cada una de las etapas se procurará atender la igualdad de género” (Reglamento 2019, Artículo 27).

¹¹ En algunos estados, cuando en la posición número 25 se registró un empate entre dos o más concursantes, fueron seleccionados para la siguiente ronda todos los que se hallaban en ese supuesto. En la evaluación del ensayo, como los textos eran anónimos, las proporciones de hombres y mujeres variaron. Al final, se designaron para cada Ople tres consejeras y tres consejeros; para el cargo de presidente se buscó también equilibrio en el ámbito nacional entre hombres y mujeres.

50.3% y 49.7%, respectivamente.¹² En las rondas de nombramientos, que abarcaron todas las entidades, dieciséis mujeres y veintiún hombres resultaron electos consejeros presidentes (se consideran las sustituciones realizadas en varias entidades con motivo de renunciaciones o destituciones).

Cada fase estuvo sujeta a reglas y cuidados para prevenir errores o sesgos; en especial los exámenes, aplicados en salones y horarios predeterminados, en formato digital, con identificación plena de los participantes y vigilancia esmerada de los organizadores, lo que no dejó resquicios para irregularidades.¹³ Los resultados del examen de conocimientos fueron publicados con detalle. Las reglas del ensayo presencial ponían a prueba el dominio del tema asignado, la habilidad para desarrollar una argumentación, la calidad de la expresión escrita y la capacidad de improvisar bajo condiciones de presión. La revisión de los ensayos estuvo a cargo de especialistas de instituciones académicas reconocidas, quienes leían textos sin el nombre del autor.¹⁴ El único punto débil de esta fase, en el proceso de selección de 2014, fue que cada ensayo fue evaluado por una sola persona, dando margen a diferencias en el rigor que cada evaluador aplicaba, si bien, al ser anónimos los textos, no se trataba de sesgos deliberados. Este punto fue superado en los procesos de 2015 y posteriores, cuando la evaluación de cada ensayo estuvo a cargo de tres especialistas. La evaluación curricular también contó con criterios preestablecidos que reducían la discrecionalidad. Es cierto que la entrevista, por su propia naturaleza, se basa en apreciaciones subjetivas, pero al llevarse a cabo por tres o cuatro consejeros, el peso de la subjetividad de uno puede equilibrarse con la de los otros. La última fase para la designación fue la deliberación y votación de parte de los once consejeros del INE.

¹² *Cfr.* Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Los datos son de acuerdo con la integración de los Ople en octubre de 2019. La estructura total de consejeros electorales de Ople es de doscientos veinticuatro; la diferencia de ciento doce casos atiende a renovación parcial de nombramientos, bajas por remoción, renunciaciones o fallecimientos.

¹³ Aun así, hubo aspirantes que solicitaron revisión de examen y se les concedió audiencia con presencia de los especialistas del Ceneval.

¹⁴ En 2014, la evaluación de los ensayos estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; en 2015, del Centro de Investigación y Docencia Económicas; en 2016 a 2019, para los casos de sustitución, de El Colegio de México.

Tabla 1. Participación de aspirantes y ganadores de las convocatorias publicadas por el Instituto Nacional Electoral para integrar los órganos máximos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (2014-2019)

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	73	60	133	10	9
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	3	5	8	0	1
2017	24	62	743	1,324	2,067	28	34	62	1	3
2018	16	42	760	1,140	1,900	21	21	42	0	0
2019*/**	8	8	200	163	363	0	0	0	0	0
Total	82	344	3,828	6,298	10,126	169	167	336	16	21

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

* Por acuerdo INE/CG94/2019 de fecha 21 de marzo de 2019 se determinó declarar desierto el proceso de selección y designación de Consejera o Consejero Presidente del Ople de Tamaulipas.

** En proceso

M=Mujer; H=Hombre.

El procedimiento descrito es legal, imparcial y transparente en grado importante para evaluar los méritos de los aspirantes. No es perfecto, pero sí bastante confiable. En comparación con los métodos de designación anteriores, el proceso que el INE siguió es más objetivo, pondera la preparación académica y garantiza un piso mínimo de conocimientos electorales de los finalistas.

Por mandato de ley, los consejeros deben contar por lo menos con título de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años; de los doscientos diecisiete consejeros designados y en funciones a octubre de 2019, 57.1% poseía maestría y 12.4% doctorado.¹⁵ Sin embargo, considerando que un solo órgano valoró a los candidatos de todas las

15 Cfr. Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 22 de octubre de 2019. Cabe señalar que, a esta fecha, los Ople registran siete vacantes (el total de consejeros electorales locales en las 32 entidades del país suman doscientos veinticuatro). Al momento de elaborar este estudio, el INE se encontraba en pleno desahogo de los procedimientos para su ocupación.

entidades federativas, y dadas las limitaciones propias de una entrevista de pocos minutos, es comprensible que la selección no contase en muchos casos con elementos suficientes para apreciar bien la personalidad y los posibles vínculos políticos de los aspirantes. Por su parte, el método de designación por los congresos no necesariamente garantizaba el piso mínimo de conocimientos de la materia electoral; en contrapartida, para bien y para mal, la selección pasaba por el filtro del conocimiento personal de los aspirantes por parte de las fracciones parlamentarias o de los líderes de éstas.

Comparado con los procedimientos de designación vigentes antes de la reforma de 2014, puede decirse que el proceso de selección a cargo del INE es sobre todo meritocrático, y que la designación a cargo de los congresos locales era más política, o por lo menos más influida por el conocimiento personal de los prospectos. No son criterios mutuamente excluyentes y ambos estuvieron presentes en los dos métodos, pero la diferencia de grado es importante. En conclusión, el método de designación por el INE es más objetivo en cuanto a conocimientos electorales, más impersonal y menos político.

No obstante, las designaciones de consejeros no han estado exentas de impugnaciones y controversias. Por un lado, varios aspirantes a consejero de algún Ople solicitaron en su momento revisión de examen de conocimientos o del ensayo; algunos, inclusive, promovieron por el mismo motivo juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC), mismos que fueron declarados infundados. En algunos casos, observaciones de partidos políticos influyeron para cambios de última hora en las listas de prospectos para ser designados consejeros. Además, partidos políticos o personas físicas interesadas impugnaron formalmente ante el TEPJF una docena de nombramientos, invocando presuntos vínculos partidarios o causas de inelegibilidad, aunque las pruebas presentadas no resistieron los criterios judiciales y, por ende, no prosperaron. De todos modos, algunos nombramientos han sido objeto de críticas esporádicas por partidos políticos, agrupaciones civiles y medios de comunicación.

En 2018, la Comisión de Vinculación con los Ople del INE impulsó una revisión integral al proceso de designación de consejeros locales para mejorar el reclutamiento y elevar la calidad en la selección de los aspirantes. Las adecuaciones más importantes son:

1. Se integra un Examen de Competencias Básicas y uno de Conocimientos Técnico-Electorales. El primero contiene dos componentes: Competencia Comunicativa (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con la aplicación de reglas ortográficas, manejo de vocabulario, redacción, así como las habilidades específicas para el uso de diversos tipos de textos orales y escritos), y Competencia Matemática (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con teoría de conjuntos, aritmética, álgebra, probabilidad estadística, así como la representación e interpretación gráficos y tablas).

El segundo examen cuenta con dos áreas: Teórico Normativo (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con el sistema político mexicano; sistema jurídico mexicano y sistema de partidos), y Procedimientos Electorales (que agrupa las áreas del conocimiento relacionados con el sistema electoral; proceso electoral; candidaturas independientes; consulta popular; régimen competencial del INE; voto de los mexicanos en el extranjero; sistema jurisdiccional electoral federal y local, resultados electorales, así como la transparencia y acceso a la información pública).

El objetivo del replanteamiento del examen fue dotar de mayores elementos para evaluar a los aspirantes idóneos; es decir, seleccionar a los candidatos con habilidades para dialogar, consensar y acordar con los distintos actores involucrados en la competencia electoral, así como identificar problemas, situaciones o procesos complejos; construir acuerdos y buscar la mejor decisión posible siempre apegada a la norma y a la estricta observancia de los principios rectores de la función electoral.

2. Con relación al ensayo presencial, entre las innovaciones, ya no se sortearán las mociones (cuestiones problemáticas del ámbito electoral) como en procesos anteriores, sino que el día de la aplicación se pondrán a consideración de las y los aspirantes, dos mociones, de las cuales deberán elegir con libertad, una de ellas, para el desarrollo de su ensayo.

Se evalúan las capacidades de análisis, de comprensión, de argumentación y de síntesis de los aspirantes. Los temas para la elaboración del ensayo versarán sobre problemáticas del ámbito electoral, relacionadas con las responsabilidades y las atribucio-

nes legales, así como con las facultades y funciones operativas de los Consejeros Electorales de los Ople.

Remoción de consejeros

Así como el Consejo General del INE tiene la facultad de nombrar a los consejeros de los Ople, también puede removerlos. La Legipe establece esa atribución y prescribe las causales y procedimientos para aplicar tal sanción (artículo 44, inciso g, y artículos 102 y 103). De hecho, la ley no prevé sanciones intermedias, como amonestación o suspensión temporal. Dotado de la facultad de remoción, el INE adquiere gran autoridad para hacer valer sus atribuciones legales en el ámbito de las elecciones locales, además de influir, formal e informalmente, en algunas decisiones de los Ople.

Desde luego, la remoción es una medida excepcional. Hasta octubre de 2019, se había ejercido en once nombramientos, siete de ellos corresponden a los consejeros y consejera presidenta del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC).¹⁶ El caso es singular por varias razones. Primero, por la fecha de las elecciones: a diferencia de las otras dieciséis entidades donde hubo elecciones en 2015, que concurrieron con las federales para celebrarse el 7 de junio, la Constitución Política de Chiapas (artículos 17 y 19) estableció el tercer domingo de julio para la jornada electoral. Además, la reforma al Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicada el 30 de junio de 2014, que debía armonizarse con las disposiciones generales de la Legipe, incluyó diversas normas que fueron impugnadas por el PAN, el PRD y el PT por medio de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁶ En sesiones del 19 de febrero y 18 de mayo de 2016, el Consejo General del INE resolvió fundados los procedimientos de remoción en contra de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales, Carlos Enrique Domínguez Cordero, María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López, y Jorge Manuel Morales Sánchez, todos del IEPC. Por su parte, el 16 de noviembre de 2016, en acatamiento de sentencia del TEPJE, se removió a Felicitas Alejandra Valladares Anguiano como consejera presidenta de Colima; el 20 de julio de 2017, se aprobó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del Instituto Electoral de Querétaro; y el 20 de julio de 2017, el Consejo General resolvió remover a Jorge Alberto Hernández y Hernández como consejero de Veracruz.

Nación. La impugnación de la fecha de la elección fue desestimada por la Corte, dejándola “intocada” para celebrarse el 19 de julio.

La disposición legal impugnada que tuvo a la postre más repercusiones fue la referida a la paridad de género en el registro de candidaturas. El artículo 234, párrafo sexto, del Código de Elecciones de Chiapas establecía la paridad de género en términos semejantes a los de la Legipe (artículos 232 y 234), pero agregaba: “Se exceptúan de lo anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. La norma fue declarada inconstitucional por la Corte,¹⁷ lo que la excluía en automático del Código estatal. Más aún, el 8 de mayo de 2015, el TEPJF dictó jurisprudencia para hacer obligatoria la paridad de género en las candidaturas a ayuntamientos, tanto de manera “vertical” (en la planilla de regidores), como “horizontal” (entre candidatos a presidentes municipales del conjunto del estado) (TEPJF 2015a).

A pesar de esas decisiones, llegado el momento de aprobar el registro de las candidaturas, el 9 de junio de 2015, el Consejo General del IEPC de Chiapas incumplió la disposición de la ley vigente y la jurisprudencia al avalar registros de candidaturas a diputados y ayuntamientos que no observaban la obligación de paridad de género. Lo cierto es que la mayoría de los partidos incumplió en algún grado la regla de paridad de género en las candidaturas a diputados por mayoría y en la integración de las planillas para ayuntamientos (*paridad vertical*), y que todos los partidos (incluido el PAN, que promovió la impugnación) la incumplieron en las candidaturas a presidentes municipales (*paridad horizontal*). En sus alegatos de defensa, algunos consejeros del IEPC argumentaron que tuvieron muy poco tiempo para revisar más de doce mil registros de candidatos, pero sobre todo trataron de justificar su actuación por la propia exigencia de los partidos políticos, que a su vez invocaban los “usos y costumbres” de muchas comunidades indígenas que excluyen o limitan a las mujeres de la participación política.¹⁸ Tanto para el INE como para el TEPJF, la conducta de

¹⁷ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad (SCJN 2014), promovida por el PRD, PT y PAN.

¹⁸ Resolución del Consejo General del INE, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (INE/CG80/2016), 19 de febrero de 2016.

los consejeros constituyó una violación a una norma constitucional y legal. La Sala Superior del Tribunal ordenó revocar todos los registros que no cumplían con la paridad de género, y ordenó al IEPC hacer cumplir la sentencia y dar a los partidos un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar la anomalía; además, dio vista al INE para analizar la conducta de los consejeros locales.¹⁹

No es difícil imaginar las dificultades operativas y las complicaciones políticas que conllevó la revocación del registro de las candidaturas cuando faltaban sólo once días para la jornada electoral. Los partidos se vieron obligados a sustituir a toda prisa a decenas de candidatos varones por mujeres en municipios donde, según sus propios dichos, “las mujeres no quieren participar”. El Consejo General del IEPC, por su parte, determinó la imposibilidad material de reimprimir las boletas electorales con los nuevos nombres registrados.

Más graves aún fueron las irregularidades cometidas en la confección de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) y en la votación correspondiente, porque configuraron un fraude electoral maquinado como no se había visto en México en varios lustros. El primer hecho que debió alertar a los consejeros del IEPC fue el número inusitado de solicitudes de inscripción de chiapanecos en el extranjero, que al final del plazo legal fue de 17,573 interesados en participar en la elección de la fórmula de “diputado migrante”. Tal cantidad contrastaba palmariamente con la registrada en las elecciones de 2012: 1,258. Las solicitudes de inscripción se habían multiplicado catorce veces.

Otro hecho que hacía sospechoso el volumen de registros era que, hasta el corte del 30 de abril (cuando habían transcurrido sesenta y un días desde la apertura del período de inscripción), se recibieron sólo 487 solicitudes, y para el 31 de mayo siguiente, en sólo treinta y un días más, se recibieron más de 17,000, la mayor parte de ellas en los dos últimos días. Ese crecimiento insólito de solicitudes provocó dudas y cuestionamientos por parte de algunos partidos, pero los consejeros atribuyeron el éxito a su intensa campaña de promoción en varios paí-

¹⁹ En la instancia SUP-REC-294/2015, la Sala Regional de Xalapa consideró que, por lo avanzado del proceso, ya no había tiempo para reponer los registros de candidaturas, pero la Sala Superior revocó tal resolución.

ses. Pero si tales datos atípicos no bastaran para despertar sospechas, la votación supuestamente emitida desde el extranjero (por vía electrónica) no deja lugar a dudas de la operación fraudulenta que tuvo lugar: de 6,628 sufragios recibidos, el PVEM obtuvo 3,685 y el partido local Mover a Chiapas, 2,928. Entre ambos partidos sumaban 99.77% de los votos.²⁰ Cabe señalar que el PVEM es el partido al que pertenecía Manuel Velasco, el gobernador del estado (2012-2018), y que Mover a Chiapas tenía, presuntamente, vinculación con el gobernador mediante un amigo cercano y ex integrante de su gabinete ampliado (Expansión 2015). Sin embargo, nada hizo mover a la presidenta ni a los consejeros del IEPC de su posición en defensa de la validez de esos registros y votos. La investigación que llevó a cabo el INE demostró que la gran mayoría de las supuestas inscripciones en la LNRE eran falsas, y que la inclusión indebida de nombres en esa lista había impedido votar por lo menos a 377 ciudadanos que en realidad residían en Chiapas y acudieron a la casilla.²¹

Los consejeros electorales del INE no tuvieron duda de que se habían violado la ley y los procedimientos indispensables para garantizar la autenticidad del voto, y actuaron en consecuencia. En acatamiento de la sentencia del TEPJF de analizar la conducta de los consejeros, y ante las anomalías detectadas en la LNRE, el Consejo General del INE acordó instaurar un procedimiento administrativo contra los siete consejeros del IEPC (INE/CG433/2015). Poco después, se acumularon al procedimiento quejas del partido Morena y una indagatoria de la Fepade, por la alteración de la lista nominal del voto en el extranjero.

Conforme al artículo 103 de la Legipe y al Reglamento de Nombreamiento y Remoción de Consejeros, las instancias competentes del INE siguieron un minucioso procedimiento de instrucción, con todas las formalidades de fundamentación normativa y presentación de pruebas, con garantías de audiencia y defensa de los implicados. La historia

²⁰ Los quince votos restantes se repartieron entre MC (uno) y Morena (catorce). *Cfr.* INE/CG80/2016.

²¹ La investigación del INE incluyó, entre otras pruebas, la verificación de doscientos registros de ciudadanos seleccionados aleatoriamente. De los ciento sesenta y cuatro que respondieron el cuestionario, todos manifestaron no haber realizado el trámite de inscripción en la LNRE (INE/CG80/2016).

terminó el 19 de febrero de 2016, cuando el Consejo General discutió y votó las propuestas de remoción de cada uno de los siete consejeros del Ople de Chiapas. Tres de las propuestas de destitución obtuvieron unanimidad y procedieron; las otras cuatro, incluida la de la consejera presidenta, fueron aprobadas por siete votos contra cuatro, por lo que no procedieron al no alcanzar los ocho votos que establece la ley (artículo 103, fracción 5 de la Legipe).²² Sin embargo, ante varias impugnaciones al acuerdo del Consejo General, la Sala Superior del TEPJF revisó el caso, hizo una valoración y argumentación exhaustivas y, el 11 de mayo de 2016, resolvió que era procedente la destitución de los siete consejeros y consejeras del IEPC (TEPJF 2016). El INE acató en seguida la sentencia y amplió la convocatoria correspondiente para nombrar a los nuevos consejeros del IEPC de Chiapas, proceso que concluyó el 31 de mayo de 2016.

En otras entidades también se han presentado quejas ante el INE contra consejeros en funciones; incluso ha habido amonestaciones por parte del TEPJF; se han instaurado varios procesos administrativos. Con cifras actualizadas a octubre de 2019, se habían presentado ciento treinta y un procedimientos formales de remoción que han implicado a doscientos veintidós consejeras y consejeros electorales. De ese universo, doce procedimientos se hallaban, hasta octubre de 2019, en fase de “sustanciación”.²³

Se advierte que la facultad de remoción de consejeros de los Ople ha sido tomada con mucha cautela por el Consejo General del INE, tanto por los requisitos estrictos que para tal efecto establece la ley, como por las implicaciones políticas y organizacionales que puede tener una decisión de tal envergadura. La remoción es un recurso extremo que se debe aplicar sólo en situaciones excepcionales y graves. De todos modos, la existencia de esa atribución legal tiene fuerza disuasiva ante eventuales conductas infractoras y refuerza la autoridad del INE

²² Los cuatro consejeros del INE que votaron contra la mayoría consideraron que no todos los consejeros del IEPC tuvieron el mismo grado de responsabilidad en las infracciones cometidas, y por ende, no ameritaban la misma sanción de remoción (INE/CG80/2016). (Cfr. Acta de la sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2016, del Instituto Electoral de Michoacán).

²³ Datos de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE. Con información actualizada al 15 de octubre de 2019.

como organismo rector de los órganos electorales locales. Las normas y los procedimientos establecidos para el ejercicio de la remoción por parte del Consejo General del INE aseguran, sin duda, más objetividad, certeza y garantías que los juicios políticos que pudieran instaurar los Congresos estatales ante situaciones análogas.

Distribución de funciones y coordinación

El nuevo sistema electoral creado por la reforma de 2014 confirió nuevas facultades al INE; 74, según la cuenta de sus consejeros electorales (Murayama 2015). Las atribuciones nuevas están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, Base V), así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y en la Ley General de Partidos Políticos.

La propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los Ople: al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral; la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación); el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos (Constitución 2019, Apartado B, inciso a). También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que incluye a los Ople (Constitución 2019, Apartado D). Nótese que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma.

Por su parte, los organismos públicos locales tienen las funciones siguientes: otorgar las prerrogativas locales a partidos y candidatos; educación cívica; preparar la jornada electoral; imprimir documentación y producir materiales electorales (conforme a modelos aprobados por el INE); escrutar y computar votos; declarar validez y otorgar constan-

cias en las elecciones locales; organizar, desarrollar, computar y declarar resultados en mecanismos locales de participación ciudadana; dar resultados preliminares, encuestas, conteos y observación electoral (conforme a lineamientos dictados por el INE); además de todas las no reservadas al INE.

Antes de la reforma de 2014, el papel del entonces IFE en los procesos locales se limitaba a: actualizar y dotar el padrón electoral y la lista nominal; notificar la obtención o pérdida de registro de partidos políticos nacionales; asignar y monitorear tiempos de radio y televisión para partidos y autoridades electorales (a partir de la reforma de 2007), y, por medio de convenios potestativos entre el IFE y autoridades electorales locales, coordinarse en elecciones concurrentes, apoyo técnico para la redistribución y colaboración en materia de fiscalización, educación cívica y recopilación de estadísticas electorales. Destacan dos atribuciones transferidas al INE: integrar e instalar las casillas y fiscalizar los recursos de los partidos. Se entiende el criterio que guio al legislador: reservar a un organismo como el INE las funciones más delicadas y complejas, de las que dependen en mayor medida la equidad de la competencia, la imparcialidad de la organización electoral y la autenticidad del sufragio. Más aún, la Constitución prevé la posibilidad de que el INE asuma directamente actividades propias de los Ople, o de que atraiga para su conocimiento cualquier asunto trascendente de la competencia local. En contraparte, el INE puede delegar al Ople ciertas atribuciones (Constitución 2019, Apartado C, inciso a, b y c).

La influencia del INE en la acción de los Ople no se agota en las facultades conferidas por la ley a uno y a otros, ya que el Consejo General del INE puede “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones” (Legipe 2017, inciso j). No hay duda de que el Consejo General ha ejercido ampliamente sus facultades rectoras y reglamentarias en materia de elecciones locales y de la estructura y funcionamiento de los Ople. En poco más de cuatro años de vigencia de la Legipe, el INE ha aprobado 1,206 acuerdos que contienen reglamentos, lineamientos, criterios y otras medidas de aplicación en el ámbito local, además de cumplimiento de sentencias judiciales también referidos a elecciones locales. En 2014, el Consejo General aprobó 39 acuerdos relacionados con el ámbito local; de ellos, 24 se refirieron a reglas para los nombra-

mientos de los consejeros y designación de consejeros de sendos organismos locales, tres a la coordinación de éstos con el INE y doce a la conducción de los procesos electorales. En 2015, el número de acuerdos aumentó notablemente, pues se emitieron 140. De ellos, 36 establecieron lineamientos y criterios generales para los procesos electorales locales, 78 atendieron asuntos específicos de las elecciones en una o varias entidades, y 26 atañeron a la integración y organización de los Ople. En 2016, el INE aprobó aún más acuerdos que el año anterior: 15 de carácter general relativos a las elecciones de ese año, 264 sobre asuntos específicos de los procesos locales, y 28 sobre nombramientos y reglas para los Ople.

En 2017, el Consejo General del INE aprobó 127 acuerdos relativos a elecciones locales; 130 resoluciones específicas de procesos locales y treinta y cuatro relacionados con nombramientos. En 2018, 23 relativos a la regulación general de procesos electorales locales, 221 a resoluciones de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales y diez a integración y organización de los Ople. Por su parte, de enero a septiembre de 2019, el INE aprobó 56, 107 y 12, respectivamente.

Tal cantidad de acuerdos da una idea de cuánto ha aumentado la ocupación y preocupación del INE con respecto a las elecciones locales. Las materias de los acuerdos destinados a los Ople van desde los modelos de documentación electoral, asignación de tiempos de radio y televisión, y reglas para el escrutinio de votos, hasta lineamientos para el PREP, determinación de nuevas demarcaciones de distritos locales, catálogos de puestos para el Servicio Profesional Electoral Nacional y un largo etcétera.

Tabla 2. Acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativos a elecciones locales y organismos públicos locales de 2014 a 2019*

Tipo de acuerdo o resolución	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Regulación general de procesos electorales locales**	12	36	15	127	23	56
Resolución de asuntos específicos de uno o varios Procesos Electorales Locales	3	78	264	130	221	107
Integración y organización de los Ople	24	26	28	34	10	12
Totales	39	140	307	291	254	175

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Incluye acuerdos y resoluciones sobre la aplicación de atribuciones especiales del INE (asunción y atracción) del Consejo General, publicados hasta el 30 de septiembre de 2019.

* El año 2014 comprende de junio a diciembre y el año 2019, de enero al 30 de septiembre.

** En algunos casos, los acuerdos tienen aplicación para elecciones federales y locales.

El propósito general del INE ha sido homologar reglas y procedimientos en las funciones sustantivas de los Ople, así como garantizar niveles mínimos de calidad en su ejecución. Es cierto que los institutos electorales estatales antes de la reforma funcionaban razonablemente bien, cada uno por su lado. Pero cuando todos se colocan dentro de un mismo marco normativo y bajo una autoridad rectora común, se ponen de manifiesto la heterogeneidad de reglas, las disonancias de algunas decisiones y una diversidad de fallas operativas que, de otra forma, ni siquiera se conocerían más allá de las fronteras estatales.

La intensa función reglamentaria del INE se justifica también porque, a pesar de que la reforma electoral de 2014 prescribió la adecuación obligatoria de las leyes electorales locales a las normas generales, la actualización en los estados ha sido incompleta, heterogénea y a ritmos dispares. Las lagunas y discrepancias se salvan con los acuerdos y lineamientos generales del INE.

Además de los lineamientos y criterios emitidos por el Consejo General, la cooperación entre el INE y los Ople se ha complementado con convenios de coordinación y anexos técnicos y financieros. Para las elecciones locales 2014-2015 se firmaron ochenta y seis Convenios Generales de Coordinación entre el INE y los Ople y otros instrumentos de coordinación institucional. Las materias de coordinación se

refieren a la casilla única (contratación y dirección por parte del INE de capacitadores-asistentes electorales, ubicación de casillas, documentación electoral, entre otras actividades); programas de registro de electores (actualización, credencialización, listados nominales); sistemas informáticos; acceso a radio y televisión, y fiscalización de los recursos de los partidos. Además, se firmaron convenios con temas específicos para algunas entidades; por ejemplo, en cuatro estados, voto de mexicanos residentes en el extranjero. Por su parte, para las elecciones locales de 2015-2016 se firmaron sesenta y ocho convenios semejantes para las entidades que tendrían elecciones. Con relación a las elecciones locales de 2016-2017 se acordaron 33 instrumentos de coordinación; mientras que, para las elecciones de 2017-2018, se pactó el mayor número de convenios registrado desde que se aprobaron las reformas constitucionales de 2014, con 194; finalmente, se firmaron treinta y tres convenios correspondientes a las elecciones de 2018-2019. Cada convenio va acompañado de anexos técnicos y financieros; en los primeros se detallan las reglas e instrumentos de operación, y en los segundos se determinan las aportaciones económicas de los Ople al INE.

**Tabla 3. Instrumentos de Coordinación
suscritos entre el INE y los Ople, con motivo
de los procesos electorales locales.**

Instrumentos	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
Convenios Generales.	17	13	4	30	6
Anexos Técnicos.	17	13	4	30	6
Anexos Financieros.	17	13	4	30	6
Adendas.	23	17	5	71	15
Convenios específicos derivados de asunción: PREP, Conteo Rápido, Sistemas de cómputos y comisionados. Incluye, anexos técnico y financiero.	2	4	16	27	0
Elección extraordinaria, solo se firman anexos técnico y financiero.	10	8	0	6	0
Totales	86	68	33	194	33

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Con información al 18 de octubre de 2019.

Una forma en que el INE ha apoyado a los Ople, prevista indirectamente en los convenios de coordinación, ha sido interceder ante algunos gobiernos estatales para que liberen los recursos financieros aprobados en el presupuesto, indispensables para cumplir las funciones electorales. Varios gobiernos han retardado mucho las ministraciones al Ople respectivo, sea por insuficiencia de recursos, sea como instrumento velado de presión, sea por ambas causas. La intervención del INE en esas gestiones tiene un efecto ambivalente, pues defiende al Ople de presiones indeseables del gobierno, pero exhibe su dependencia del organismo rector.

Otra esfera de actividad reservada al INE, y que en el futuro cercano ganará enorme importancia, es la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). El artículo 41 constitucional, base V, apartado D, otorga al INE la atribución de regular la organización y el funcionamiento del Servicio, tanto para el propio INE como para los Ople. En cumplimiento de esa atribución, el Consejo General aprobó el nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional* (INE/CG909/2015), así como lineamientos e instrucciones para su implantación en los Ople. El SPEN se encuentra aún en fase inicial, pero a mediano plazo podría traducirse en mayor profesionalismo de los organismos locales, reduciendo la discrecionalidad y el favoritismo en el manejo del personal. Así como el Servicio Profesional Electoral fue una de las grandes fortalezas del IFE y lo es del INE, podría serlo de los Ople.

Designación de funcionarios ejecutivos y medidas de excepción

El INE no se ha limitado a emitir en forma ordinaria lineamientos, criterios y reglas para guiar a los Ople en el cumplimiento adecuado de sus funciones. También ha ejercido en varias ocasiones las facultades excepcionales que la ley le otorga, en particular la de atracción. Lo ha hecho, explícita o implícitamente, para corregir o prevenir actos que se aparten de la ley o situaciones que pongan en entredicho la independencia e imparcialidad a la que están obligados los organismos locales.

Así, el Consejo General ha decidido atraer, por ejemplo, el establecimiento de normas para designar a titulares ejecutivos de los Ople y consejeros distritales y municipales (INE/CG865/2015), la aprobación de criterios para cumplir la paridad de género en el registro de candidatos (INE/CG63/2016), y la adopción de “medidas pertinentes” para superar una crisis de funcionalidad en el Instituto Electoral de Durango (INE/CG402/2016).

Hasta ahora, el asunto más destacado de atracción de funciones ha sido el de la aprobación de 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 (INE/CG865/2015). El objetivo expreso de ese acuerdo es “definir un mínimo de criterios y procedimientos [...] para integrar los Consejos Distritales y Municipales, así como para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos” (*Ibidem*). Ésa sería una buena razón en sí misma; pero el motivo de fondo de la decisión de atraer el asunto era que los recién nombrados presidentes y consejeros de varios Ople enfrentaron restricciones legales o políticas del nivel estatal para escoger y nombrar con libertad a diversos funcionarios ejecutivos, o por cautela y escasez de tiempo preferían mantener en sus cargos al cuerpo ejecutivo heredado. Tal situación entrañaba la prolongación de la influencia que los poderes locales ejercían presuntamente sobre los institutos estatales, afectando su autonomía. Con esa hipótesis en mente, a la que el acuerdo alude como “situaciones preestablecidas que impidan u obstaculicen el ejercicio de sus funciones [...] [con] imparcialidad y profesionalismo” (*Ibidem*, Considerando 8), el Consejo General optó por dictar normas generales que todos los Ople deben observar.

Los *Lineamientos* de marras definen los requisitos que deben cumplir todos los secretarios ejecutivos, los titulares de las direcciones ejecutivas o cargos equivalentes, y los responsables de funciones intermedias consideradas sustanciales para el proceso electoral y la operación de los Ople. Además, establecen un procedimiento que garantiza la decisión colegiada de los consejeros nombrados por el INE. Acerca de los consejeros de los órganos municipales y distritales, se ordena un procedimiento que incluye convocatoria pública, revisión de requisitos legales, valoración curricular, entrevista y publicación de resul-

tados (por internet y en estrados) de cada una de las etapas. Se trata, en esencia, de reducir la discrecionalidad y los vínculos inconvenientes con el pasado.

El acuerdo mencionado se aprobó el 9 de octubre de 2015. Para los Ople que habían tenido su proceso electoral ese año, el procedimiento para nombrar a consejeros distritales y municipales ya no tendría efectos inmediatos, en tanto que la designación o ratificación de los funcionarios ejecutivos no debería tener mayores complicaciones por cuestiones de tiempo. Aun así, algunos de esos organismos requirieron prórroga del plazo establecido (sesenta días) para cumplir el acuerdo. En cambio, para los Ople que apenas iniciaban el proceso electoral 2015-2016, o que lo iniciarían poco después,²⁴ los lineamientos para integrar los órganos desconcentrados constituyeron una guía valiosa y de aplicación inmediata, que permitió seguramente contar con consejeros municipales y distritales más capaces y confiables. Sin embargo, la designación de los titulares de las áreas ejecutivas, si bien fortalecía su independencia, a algunos les causó fricciones internas y desasosiego porque tenían que decidir, en plena marcha del proceso electoral, si hacían sustituciones. En muchos casos, optaron cautelosamente por la ratificación. De todos modos, la designación de secretarios y directores ejecutivos al amparo del INE permitió a casi todos los Ople renegociar sus acuerdos internos y robustecer su autonomía frente a los factores locales de poder.

El caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPCD) merece mención especial. Como en pocos casos, se actualizó la hipótesis de dependencia del Ople de “situaciones preestablecidas”. El problema residía en una serie de deficiencias procedimentales y en la difícil relación del presidente del instituto y algunos consejeros con la secretaria ejecutiva y con los directores. El litigio se concentró al principio en la conducta de la secretaria ejecutiva quien, al igual que todos los directores, había sido ratificada en enero por el Consejo General. El 7 de marzo de 2016, el presidente solicitó a la

²⁴ Los procesos electorales locales empezaron en septiembre de 2015 en Baja California, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas; en octubre, en Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tlaxcala; en noviembre, en Veracruz; en diciembre, en Chihuahua, Hidalgo y Puebla, y hasta febrero de 2016, en Quintana Roo.

Contraloría interna iniciar un procedimiento administrativo contra la funcionaria, pero el contralor respondió que tal acción no procedía. El 28 de abril, el Consejo General decidió, por mayoría de cuatro votos, removerla del cargo,²⁵ decisión que ella impugnó; el Tribunal Electoral estatal revocó el acuerdo y ordenó restituirla en sus funciones.

El Consejo General del IEPC acató con reticencias la resolución; sin embargo, el presidente y los consejeros integrantes de la Comisión de Vinculación buscaron apoyo del INE, solicitándole “analizar la designación y el desempeño de los titulares de las áreas ejecutivas”. El 13 de mayo, el Consejo General del INE acordó ejercer la facultad de atracción para “verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección”.²⁶ Los informes que recabó el secretario ejecutivo del INE por medio de la Junta Local de Durango y de los propios directores del IEPCD daban cuenta de incumplimientos y bloqueos a la toma de decisiones; también se detectaron influencias políticas externas al organismo.

Todo eso ocurrió en mayo, a escasos veinte días de la jornada electoral del 5 de junio. La crisis interna del IEPC ponía en riesgo seriamente la celebración correcta de las elecciones. Los consejeros electorales del INE reconocieron la necesidad de actuar enérgica y rápidamente. De manera oficiosa, hablaron con los consejeros y funcionarios ejecutivos del IEPCD y persuadieron a estos últimos a retirarse de sus cargos. La secretaria ejecutiva presentó su renuncia el 16 de mayo; en seguida lo hicieron también los directores ejecutivos de Administración, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica y los titulares de la Unidad Jurídica y la Secretaría Técnica. Una depuración casi completa. A los tres consejeros electorales que defendían a la secretaria ejecutiva también les quedó claro hacia dónde se había inclinado la balanza. El 18 de mayo, el Consejo General del INE acordó²⁷ designar como secretario ejecutivo provisional a un funcionario con larga carrera en el

²⁵ Cabe mencionar que el acuerdo está firmado sólo por el presidente y los tres consejeros que votaron por la remoción. La fractura en el Consejo era evidente (Acuerdo 149).

²⁶ La resolución se aprobó por ocho votos contra tres (INE/CG365/2016).

²⁷ El acuerdo se aprobó por nueve votos contra dos (INE/CG402/2016).

IFE y el INE,²⁸ e instruir a la Junta General Ejecutiva para cubrir temporalmente las vacantes (incluso con miembros del Servicio Profesional Electoral del INE) y “tomar las medidas jurídicas y administrativas que correspondan”.

Ante la duda sobre la autonomía del Ople de Durango y frente a los conflictos internos que pusieron en riesgo el proceso electoral, el INE hizo algo más que “atraer a su conocimiento” un asunto de trascendencia. En realidad, tomó decisiones excepcionales para suplir la incapacidad de los órganos directivos del Ople. De facto, la intervención no estuvo muy lejos de la asunción total prevista en la ley (Legipe, artículo 120, párrafo 2). El consejero presidente y los consejeros del INE actuaron así porque son conscientes de que un fracaso en una sola elección estatal significaría un grave tropiezo de todo el Sistema Nacional Electoral que ellos mismos encabezan.²⁹

Esa facultad de asunción fue ejercida por el INE para llevar a cabo la elección extraordinaria de gobernador de Colima, si bien es cierto que fue el TEPJF el que le asignó esa encomienda sin que el INE la pidiera. No obstante que las causas de la nulidad no fueron fallas del Instituto Electoral del Estado de Colima, sino la intromisión de servidores y de recursos públicos a favor del candidato ganador, el TEPJF consideró que era pertinente que el INE se hiciera cargo por completo de la elección extraordinaria (TEPJF 2015b). El INE acató la resolución, aprobó una serie de acuerdos y adoptó las medidas administrativas y operativas necesarias, contando como órganos ejecutores con la Junta Local Ejecutiva y las dos Juntas Distritales del estado, con sus respectivos consejos. Desde el punto de vista normativo y logístico no hubo mayores problemas. La nueva elección se llevó a cabo con un resultado que ratificó al ganador de la elección ordinaria y ya no hubo más

²⁸ El designado es David Arámbula Quiñones, quien para el efecto solicitó al INE licencia sin goce de sueldo.

²⁹ Una situación similar se observó en Tamaulipas. El 29 de noviembre de 2017, el Consejo General aprobó dejar sin efectos el nombramiento de Alfonso Guadalupe Torres Carrillo, como Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas y designó como encargado de despacho a Miguel Ángel Chávez García. Esto después de corroborar el incumplimiento de Torres Carrillo a los criterios y requisitos de designación como Secretario Ejecutivo, uno de los cuales es no haber ocupado cargo directivo de partido político en los cuatro años previos a su nombramiento (la autoridad corroboró que ocupó cargos partidistas de dirección en el PAN).

impugnaciones. Sin embargo, el desplazamiento del Instituto Electoral Estatal de Colima estableció un precedente que debió preocupar también a otros Ople.

Otro caso en el que el INE asumió las funciones que le corresponden al organismo electoral local ocurrió en 2016 en el Distrito Federal, justamente en su proceso de transición a su nuevo estatus como Ciudad de México. Por decisión del Congreso de la Unión, las elecciones para la Asamblea Constituyente de la que emanó la Constitución de la ciudad capital se encomendaron íntegramente al INE.

En el marco de las elecciones de 2018, el INE realizó la asunción parcial de la implementación, operación y ejecución de los programas de Conteo Rápido correspondientes a las nueve entidades que renovaron gubernaturas (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, y Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México). Con esta acción, el INE logró obtener estimaciones con altos grados de certeza y precisión, ya que los resultados del Conteo Rápido fueron coincidentes con los obtenidos por el PREP y con los Cómputos Distritales.

Asimismo, el INE aprobó varias resoluciones de atracción para esas mismas elecciones. El 28 de agosto de 2017, el CG resolvió ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano a candidaturas independientes, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con las elecciones federales.

Después, el 12 de septiembre de 2018, el CG también aprobó la emisión de criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos o alcaldías, con relación al principio de paridad de género. Esta decisión la asumió el INE cuando el Ople de Chiapas solicitó el establecimiento de criterios, con motivo de que al PVEM le habían renunciado todas las mujeres candidatas postuladas como diputadas de representación proporcional, a pesar de que a ese partido político le correspondía una curul por ese principio.

La resolución adoptada por el INE fue impulsar acciones afirmativas para garantizar la paridad de género en la asignación de cargos de representación proporcional, esto es, que las curules que correspon-

den a mujeres no sean asignadas a varones. Así, el INE determinó que los cargos se asignarían a las fórmulas de mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa; y cuando no sea posible aplica este criterio, se reasignarían los cargos entre los demás partidos que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres.

Conclusión

El modelo semicentralizado del Sistema Nacional Electoral presenta ventajas respecto del modelo federal anterior, pero también hace más compleja la conducción y operación de cada componente. La homologación normativa, la rectoría del INE y su supervisión del desempeño de los organismos locales, favorecen la certeza, la eficacia y la calidad de cada uno de los eslabones de los procesos electorales. Así, los Ople están razonablemente blindados frente a intromisiones de poderes locales, lo que abona a su imparcialidad. Entre los costos de esas ventajas hay que contar la sobrecarga de funciones en el INE, el aumento inevitable de su aparato administrativo y operativo, y el riesgo de concentrar demasiado poder en unos cuantos consejeros. A su vez, los Ople experimentan una situación ambigua, pues son cada vez más independientes de los poderes políticos locales, pero más subordinados a las decisiones del INE.

El INE ha avanzado mucho en homologar procedimientos y garantizar resultados confiables en todos los organismos; además, ya emprendió la profesionalización de los servidores públicos electorales locales, lo que a mediano plazo elevará la calidad de su desempeño. Lo que no está logrando es racionalizar el costo financiero global del sistema: cada actividad o función que el INE hace suya, le cuesta más, pero difícilmente se resta del costo de los organismos locales.

Las intervenciones extraordinarias que el INE ha tenido que realizar en algunos Ople han salvado o corregido lo esencial del proceso electoral en juego, pero al precio de hacer aparecer al organismo local como prescindible. En el fondo no lo es, porque de no existir los Ople, la carga operativa y política sobre el INE resultaría inmanejable.

Para el Consejo General del INE, conducir al propio instituto y a todos los Ople representa un reto enorme. Es como si una sola di-

rección musical (en este caso, formada por once cabezas) tuviera que dirigir a la vez a una orquesta enorme y a treinta y dos orquestas de tamaños diferentes, todas con la misma partitura, pero cada una con su estilo, su propio concertino y una tonalidad distinta, producto de su historia particular. La ejecución se escucha portentosa, pero la armonía es muy compleja, y cuando algunos desafinan, la disonancia es grande. ♪

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.¹ 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.

¹ 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.² 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.

² 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 aquellas 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.

Seis³ 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 Federal⁴, 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 democrático⁵—, 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-

⁵ 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 competitivas 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 ciudadanización 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.⁶

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-

⁶ 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 electoral⁷, 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 bajo⁸. Dicho estudio arrojó que solo seis entidades contaban con

⁷ 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.

⁸ 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 conformación⁹; 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-

⁹ 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 desconcentrados¹⁰), así como con los Ople, ante un escenario de facultades compartidas.

En segundo lugar, el establecimiento de previsiones 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-

¹⁰ 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		•	•		
Total	9	16	15	1	1

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	Enejercicio 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 procedente 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 periodo 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.

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 renunciias 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 único¹¹— 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-

¹¹ 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**

Entidad	Número de cargos
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
Total	730

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 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 descende 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 efficientar 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. ¶

El sistema electoral mixto en las entidades federativas

Karolina M. Gilas

Mikaela Christiansson

Verónica Méndez Pacheco

Rafael Caballero Álvarez y

Ángel M. Sebastián Barajas*

Introducción

El sistema electoral es el conjunto de reglas que establece cómo convertir votos en escaños.¹ Es un elemento central de toda democracia, ya que afecta directamente la representatividad, la gobernabilidad, el nivel de pluralismo e, incluso, la rendición de cuentas. El diseño de los sistemas electorales refleja entonces las prioridades del sistema político; por ejemplo, favorecer la representatividad, generar mayorías o reducir el número efectivo de partidos. Las normas pueden definirse también para favorecer a ciertos grupos o perjudicar a otros. Ya Sartori señalaba que las reglas electorales son los instrumentos específicos de la política más manipulables (Sartori 1986, 273). De ahí que, incluso ante el mismo resultado, y dependiendo del diseño del sistema electoral y del procedimiento de asignación específico, la integración de los órganos de representación varíe drásticamente.

En México, el sistema electoral federal está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es un arreglo mixto que combina los principios de mayoría relativa (MR) y de represen-

* Los autores son profesores-investigadores en la Escuela Judicial Electoral del TEPJE.

¹ Este capítulo es una versión actualizada, hasta noviembre de 2018, del capítulo del mismo título publicado por Ugalde y Hernández (2017).

tación proporcional (RP); fue introducido por reformas consecutivas no para construir un sistema de representación democrática, sino como instrumento para mantener el régimen de partido hegemónico y un particular equilibrio en el cual se permitía la existencia de la oposición, pero sin llegar a ser un verdadero desafío al sistema (Crespo 2004; Lujambio 2000). El primer antecedente del sistema mixto en el ámbito federal es la figura de los “diputados de partido”, introducidos en 1963: se otorgaban hasta veinte escaños a cada partido minoritario. Con la reforma electoral de 1977 se crearon cien escaños plurinominales en la Cámara de Diputados, número que se incrementó a doscientos con la reforma de 1988.

Ese número de escaños de RP no ha cambiado desde entonces, pero se han creado reglas para limitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y para introducir el sistema electoral mixto en el orden local. Sin embargo, las entidades federativas gozan de amplio margen de libertad para regular sus sistemas electorales. Aunque la reforma de 2014 limitó esa libertad —en un intento por homologar los arreglos electorales de las entidades federativas—, sigue habiendo diferencias importantes. Este capítulo busca explicar esa gran variedad.

El texto se divide en cinco secciones: la primera describe la evolución histórica de los sistemas electorales en las entidades federativas; la segunda estudia el impacto de la reforma electoral de 2014 en esos sistemas; la tercera clasifica y agrupa los sistemas electorales según las similitudes en sus procedimientos de asignación de los escaños de representación proporcional (RP); la cuarta examina los factores que determinan la proporcionalidad de los sistemas electorales en las entidades federativas y; la quinta compara las regulaciones introducidas en algunas entidades que permiten usar los escaños de RP para fortalecer la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados (mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad).

Desarrollo histórico de los sistemas electorales locales

Los sistemas electorales estatales han evolucionado de manera entrelazada entre lo que establece la norma federal y la libertad legislati-

va de cada entidad, por lo que han surgido diferencias pronunciadas. Conviene recordar que fue hasta 1996 cuando se estableció la representación proporcional como principio obligatorio para integrar los congresos locales. El entonces nuevo texto del artículo 116 constitucional obligó a las entidades federativas a adecuar sus sistemas electorales a fin de incluir “diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional”, dando libertad para establecer las reglas específicas de elección y asignación. Ante tal exigencia, se presentaron varias acciones de inconstitucionalidad en contra de las reglas electorales de las entidades federativas, incluyendo las relacionadas con la representación proporcional. Tras revisar los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció algunas reglas generales para organizar la aplicación del principio de representación proporcional.²

Las legislaturas locales y las autoridades electorales interpretaron la jurisprudencia con bastante amplitud. De ahí que se diseñaran sistemas tan distintos en temas centrales —umbrales, proporción de escaños de RP frente a mayoría relativa (MR), rangos muy amplios para los límites de sobrerrepresentación (Gilas y Medina 2012)—.³

Por ejemplo, hubo gran variedad de fórmulas de distribución de escaños de representación proporcional. Algunas entidades (Oaxaca, el entonces Distrito Federal y Chiapas, entre otras) emplearon la cuota de Hare —como en el congreso federal—; otras optaron por porcentaje mínimo (Coahuila), asignación por rondas (Chihuahua) o un pro-

² 1) Condicionar el registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale; 2) establecer un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputados; 3) asignar diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido, de acuerdo con su votación; 4) precisar el orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes; 5) el tope máximo de diputados que puede alcanzar un partido por ambos principios debe ser igual al número de distritos electorales; 6) establecer un límite a la sobrerrepresentación; 7) elaborar reglas para asignar diputados conforme a los resultados electorales (Acción de Inconstitucionalidad 6/96; Jurisprudencia P./J. 69/98).

³ Para darse una idea, considérense los siguientes intervalos: para la proporción de escaños de RP, de un mínimo de 23.8% (Baja California Sur) hasta 48.7% (Jalisco); para el umbral mínimo de representación, desde 1.5% (Tamaulipas, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit y Estado de México) hasta 4% (Baja California); para el umbral de sobrerrepresentación, desde 3% (entonces Distrito Federal) hasta 16% (Quintana Roo y Oaxaca).

cedimiento que toma en cuenta los escaños de MR para lograr mayor proporcionalidad (Baja California). Las diferencias aparecieron también en aspectos muy técnicos de los procedimientos de asignación, como la votación base para calcular el límite de sobrerrepresentación o el cociente.

Los sistemas electorales locales a partir de la reforma de 2014

La reforma electoral de 2014 constituyó el primer intento legislativo por disminuir la complejidad de los sistemas electorales locales, al unificar sus procedimientos de asignación bajo reglas comunes;⁴ sin embargo, quedan en pie sólo las normas de sobre y subrepresentación.⁵ La Suprema Corte declaró inconstitucional la obligación de asignar escaños de manera directa, al estimar que la legislación general en la materia no está autorizada para determinar algún aspecto de ese procedimiento, por ser competencia de las legislaturas locales (Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014). Aun así, la mayoría de los estados incorporó en sus leyes electorales la asignación directa por porcentaje mínimo, como se explica más adelante.

Sobre los límites constitucionales de representación, se observan algunos criterios generales en las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, relativas a la asignación de diputados locales de representación proporcional en el periodo de 2015 a 2018. Primer criterio: tanto la SCJN como el TEPJF coinciden en que los límites de representación deben calcularse a partir de una votación depurada que exclusivamente contemple los votos de los partidos políticos que tienen derecho a par-

⁴ Límite de sobrerrepresentación y de subrepresentación de 8% (Constitución, artículo 116, fracción II); asignación de un escaño a cada partido que obtenga por lo menos 3% de los votos (Ley General de Partidos Políticos, artículo 9, fracciones I y II, inciso c; Legipe, artículo 28.2, incisos a y b).

⁵ Cuando en el texto se lea “representación”, va implícito que se habla siempre tanto de sobrerrepresentación como de subrepresentación (salvo indicación en contrario). Se procede así para evitar el uso extenuante de los términos.

ticipar en la asignación de diputaciones de RP, excluyendo los votos nulos, votos para candidatos no registrados y votos para candidaturas independientes (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros). La Sala Superior ha agregado a este criterio que si, en el caso concreto, existen partidos que no alcanzaron el umbral, pero que tienen escaños de MR, su votación debe incluirse también para garantizar la efectividad del principio de RP (Tesis XXIII/2016; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros).

Segundo principio: no hay excepción alguna a los límites constitucionales de sobrerrepresentación. Por ejemplo, aunque en varios estados la ley establece que, sin importar sus triunfos en distritos uninominales, todos los partidos que alcanzan el umbral tienen derecho a un escaño de asignación directa, el TEPJF ha determinado que si un partido alcanza su límite de sobrerrepresentación por sus triunfos en distritos uninominales no puede recibir ningún escaño adicional por RP (SUP-REC-724/2015 y acumulados; SUP-REC-1090/2018 y acumulados; SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Tercero: en los casos de sobre o subrepresentación fuera de los límites constitucionales, el TEPJF ha señalado que se debe realizar solamente el ajuste mínimo necesario para subsanar la irregularidad, sin arreglos adicionales para minimizar la representación excesiva (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados; SUP-REC-1102/2018 y acumulados; SUP-REC-1176/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados; SUP-REC-1755/2018 y acumulados).⁶

Finalmente, en el caso que la normatividad local no establece cómo ajustar situaciones de subrepresentación fuera del límite constitucional, la integración actual de la Sala Superior ha determinado que, cuando es posible, la compensación debe realizarse utilizando los es-

⁶ La única excepción en ese sentido es la asignación de diputaciones de RP en Ciudad de México en 2015, en cuyo caso el Tribunal determinó que el principio de representación pura entonces establecido en la legislación local implicaba que se debían hacer ajustes adicionales para guardar el mayor equilibrio posible entre sobre y subrepresentación (SUP-REC-666/2015 y acumulados). Sin embargo, la normatividad local actualmente vigente no prevé este principio y, en 2018, el TEPJF determinó que el sistema electoral mixto de Ciudad de México no tiene como objetivo la proporcionalidad pura (SUP-REC-1176/2018).

caños de cociente y resto mayor, ya que el descuento de los escaños de asignación directa puede afectar el principio de pluralismo político (SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Ya que la reforma electoral de 2014 se ocupó sólo de los límites de representación de los sistemas electorales locales, las entidades federativas conservaron amplia libertad para configurar sus sistemas electorales, lo que mantuvo la diversidad. Sin embargo, es importante reconocer que esos arreglos comparten ciertas características básicas. En primer lugar, todos son sistemas mixtos ya que emplean, para la elección de un solo órgano y de manera traslapada, dos principios electivos. Segundo, la vía dominante generalmente es la mayoritaria.⁷ Tercero, conforme a la tipología ya clásica de Shugart y Wattenberg (2001), los sistemas empleados en México son mixtos mayoritarios (paralelos). Esto, ya que no existe vinculación entre ambas vías electivas, por lo que los escaños de RP no tienen función compensatoria por la desproporcionalidad generada en la vía mayoritaria.⁸ Por las características segunda y tercera, los sistemas electorales del país tienen un sesgo mayoritario importante, como se verá más adelante.

Clasificación de los sistemas electorales locales después de la reforma de 2014

Pese a la gran variedad de sus sistemas electorales, es posible identificar entidades con procedimientos similares para asignar los escaños de RP. Esto es así, sobre todo, porque antes de que la SCJN declarara inconstitucional la obligación de establecer la asignación directa como primer paso al atribuir los escaños de RP, muchos estados ya habían incorporado ese procedimiento en sus constituciones y/o en sus leyes

⁷ La Suprema Corte originalmente obligaba a los congresos locales a mantener la proporción 60-40 entre las curules de vía uninominal y plurinominal. Sin embargo, en años recientes la Corte ha determinado que el legislador no tiene que respetar esta proporción, siempre y cuando no se haga nugatorio ninguno de los principios de mayoría relativa o de representación proporcional (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017).

⁸ La única excepción es Baja California, donde se usa la expectativa máxima para asignar los escaños de RP.

electorales. Ello favoreció la homogenización de los sistemas electorales, ya que, a partir de la libertad de configuración legislativa reconocida por la Corte, la mayoría de las entidades optó por adoptar el modelo de asignación directa, aunque algunas la han eliminado en los últimos años⁹ (hoy, veinticuatro estados emplean esa fórmula).

Esa estandarización y la inclusión obligatoria de límites de sobre y subrepresentación de 8% —ambas, producto de la reforma de 2014— volvieron clave tres variables para organizar los sistemas electorales estatales: 1) si el procedimiento de asignación incluye, como primer paso, la asignación directa; 2) los momentos del procedimiento de asignación cuando se comprueban los límites de representación (la comprobación puede hacerse en cada paso del procedimiento de asignación o al inicio y al final del mismo);¹⁰ y 3) el método para ajustar la asignación y así cumplir con los límites de representación, en caso de ser necesario.¹¹

Cabe señalar que si una ley electoral local omite establecer cuándo comprobar los límites de representación, el Tribunal ha determinado de manera consistente que esa verificación debe realizarse por pasos.¹² En el caso de una omisión para establecer el procedimiento de ajuste, se debe proceder a un ajuste simple (SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados; SUP-REC-841/2015 y acumulados).

⁹ Esto es el caso de Ciudad de México, Michoacán y Quintana Roo.

¹⁰ Durante los procesos electorales 2017-2018, la Sala Superior determinó que incluso en las entidades federativas en las que la legislación electoral señala que la verificación debe realizarse al final de la asignación, es necesario hacer una verificación al inicio también para garantizar la economía procedimental, así como para no distorsionar la relación votación-escaños de los partidos que tienen derecho a participar en la asignación (SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-941/2018 y acumulados).

¹¹ El ajuste puede hacerse: i) quitando los escaños necesarios a un partido sobrerrepresentado para asignárselos directamente al más subrepresentado y viceversa (ajuste simple); ii) reiniciando el procedimiento para asignar de nuevo todos los escaños (reinicio). Aunque algunas leyes electorales locales señalan que deben reasignarse sólo los escaños excedentes mediante un cociente ajustado (reajuste), la Sala Superior ha determinado que este método distorsiona el procedimiento de asignación, motivo por el cual procede reiniciar la asignación (SUP-REC-1041/2018 y acumulados).

¹² Por ejemplo, al resolver sobre la asignación de diputaciones de RP en Baja California Sur, la Sala Superior señaló: “con independencia de las normas que dan contenido y desarrollo al principio de representación proporcional en el congreso local, lo cierto es que las reglas de orden constitucional que imponen límites a la sobre y subrepresentación deben ser observadas en todo momento” (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados).

Así, los sistemas electorales estatales pueden agruparse en dos familias —asignación directa (AD) y cociente— y ocho grupos. Cuando la legislación no especifica alguna parte del procedimiento de asignación, se aplican los criterios de la Sala Superior para permitir la agrupación de los sistemas (tabla 1).

Tabla 1. Sistemas electorales en las entidades federativas

Familia	Modelos	Comprobación	Ajuste	Integrantes
AD	AD, cociente, RM	Por pasos	Simple	Aguascalientes Baja California Sur Coahuila Colima Morelos Nuevo León Querétaro Sonora Yucatán
		Al inicio y al final	Simple	Jalisco Puebla Tamaulipas
		Al inicio y al final	Reinicio	Campeche Chiapas Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Nayarit San Luis Potosí Sinaloa Tabasco
	AD, expectativa, RM	Por pasos	Simple	Baja California
	AD, rondas	Por pasos	Simple	Chihuahua
	Cociente	Cociente, RM	Por pasos	Simple
Al inicio y al final			Simple	Zacatecas
Al inicio y al final			Reinicio	Ciudad de México Durango Oaxaca Quintana Roo Veracruz

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

RM = Restos mayores.

Actualmente, veinticuatro estados pertenecen a la familia de asignación directa (AD), es decir, para repartir los escaños de RP aplican como primer paso la asignación directa de un escaño a cada partido que llega al umbral, empezando por el más votado.¹³ Cabe señalar que, en Jalisco, el primer paso consiste en asignar los escaños necesarios al partido más votado, para que alcance el límite constitucional de sobre-representación. Los escaños restantes se distribuyen entre los demás partidos con derecho a participar en el reparto. Sin embargo, durante el proceso electoral 2014-2015, la Sala Superior decidió dejar sin aplicación esa parte del procedimiento de asignación por considerarla desproporcional (SUP-REC-841/2015 y acumulados). Lo mismo ocurrió en 2018, cuando el Tribunal local de Jalisco determinó que era necesario inaplicar tal disposición para no atentar contra el pluralismo político (JIN-070/2018 y acumulados), decisión que no fue materia de impugnación ante el TEPJF.

El siguiente paso es, casi siempre, usar la asignación por cociente y, de quedar escaños disponibles, distribuirlos por resto mayor (RM). Las excepciones son Baja California y Chihuahua.¹⁴

En la familia de asignación directa, las entidades federativas con métodos de asignación directa, cociente y resto mayor se dividen a su vez en tres grupos según sus procedimientos de comprobación y ajuste de los límites constitucionales de representación, con lo que la familia suma cinco grupos.

En la segunda familia (ocho estados), la distribución de escaños de RP se realiza por cociente y, si quedaran escaños, por resto mayor. Hay tres variantes de este modelo, de acuerdo con el momento en el que se

¹³ En Nuevo León se otorga un escaño a cada partido que haya obtenido 3% de la votación válida y dos escaños a los partidos que alcancen 6% de esa votación.

¹⁴ En Baja California, en vez de aplicar el cociente, se calcula el número de escaños esperado de cada partido a partir de su porcentaje de votación y del número de escaños en el congreso local, que se compara con el número de escaños que tiene cada partido por MR y asignación directa. En Chihuahua, la asignación se realiza por rondas, otorgando escaños a los partidos que hayan alcanzado 3% de la votación válida emitida; después, a los que hayan logrado 5%, luego 10% y, si quedasen escaños, 20% de la votación. Por consiguiente, el procedimiento consiste en rondas de asignación directa.

comprueban los límites de representación y el método que se usa para realizar algún ajuste.¹⁵

Es cierto que la tipología propuesta no captura toda la variedad existente; otros factores característicos de cada sistema electoral influyen en su funcionamiento y proporcionalidad. Por ejemplo, el tamaño de la asamblea condiciona la viabilidad del sistema en su conjunto, ya que, en los congresos pequeños, la cantidad de escaños a distribuir pudiera ser insuficiente para llevar a todos los partidos dentro de los mínimos constitucionales, respetando al mismo tiempo el procedimiento de asignación directa.¹⁶ En el mismo escenario, cada escaño corresponde a un porcentaje de votos mayor en comparación con un congreso más grande, por lo que es más difícil asignar escaños proporcionalmente. Otra variable importante es la proporción entre los escaños de RP y MR. Los estados nunca cumplieron completamente con la obligación de mantener la proporción 60-40 entre ambas vías y, desde que la SCJN flexibilizó su criterio al respecto, hay incluso más variación en esta proporción. Lo que es una constante es que a menor número de escaños de RP es más difícil realizar la asignación conforme con los límites constitucionales y lograr una integración proporcional.

Además, hay variaciones técnicas que permiten identificar diferencias entre los procedimientos de asignación aparentemente similares. Estas incluyen el umbral (porcentaje de la votación) que se requiere para tener derecho a participar en la asignación de RP, cómo se calculan las distintas votaciones que se usan para la asignación y qué votación se emplea para cada paso de la asignación. Sin embargo, aunque estas variaciones siguen existiendo en las legislaciones electorales locales, en los

¹⁵ En Zacatecas, por ejemplo, la comprobación de subrepresentación se hace antes de iniciar el procedimiento; al finalizarlo, se verifican ambos límites de representación. La legislación del estado preveía como primer paso asignar directamente el número máximo permitido de escaños al partido más votado, pero la regla fue declarada inconstitucional por la scjn antes de las elecciones locales de 2016. Se esgrimieron dos argumentos: distorsionar la proporcionalidad que debe haber entre el número de votos obtenido y la representatividad al interior del órgano legislativo, y favorecer sin justificación al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida (Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015). El estado se vio obligado a modificar su ley electoral.

¹⁶ En casos de este tipo, la actual integración de la Sala Superior del TEPJF ha determinado que debe prevalecer la asignación directa como garantía del pluralismo político sobre los límites de representación (SUP-REC-1320/2018 y acumulados), criterio opuesto al sostenido por la integración anterior de esta Sala (SUP-REC-936/2014 y acumulados).

últimos años la SCJN y el TEPJF han realizado interpretaciones que tienden a homogenizarlas. Han determinado que para verificar el umbral deben contemplarse todos los votos válidos, mientras que para la asignación únicamente deben ser tomados en cuenta los votos de los partidos políticos con derecho a participar en la misma. Asimismo, si un sistema electoral local prevé la asignación directa, los votos utilizados en este paso deben descontarse antes de realizar la asignación por cociente y resto mayor (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados).

Proporcionalidad de los sistemas electorales locales

Todos los sistemas electorales favorecen sistemáticamente a los partidos grandes, lo que lleva a su sobrerrepresentación y a la subrepresentación del resto. La explicación es que cualquier arreglo genera resultados desproporcionales, reduce el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación al de partidos electorales, y da mayoría legislativa a partidos que no recibieron el respaldo mayoritario de los votantes (Lijphart 2001, 165-7). Según Lijphart, esas tres tendencias son mucho más fuertes en los sistemas de mayoría que en los de representación proporcional. De ahí que la Constitución federal obligue a los estados a tener sistemas electorales mixtos: se busca encontrar un equilibrio entre construir mayorías capaces de gobernar y reflejar las preferencias del electorado.

Recuérdese que uno de los objetivos de la reforma de 2014 fue homologar los procedimientos de asignación para integrar los congresos locales, aplicando los límites de representación (superior e inferior) de 8%; se quería minimizar la desproporcionalidad en la composición de esos órganos. Sin embargo, ya que las entidades federativas mantuvieron libertad para configurar sus sistemas electorales, dentro de los límites establecidos por la Constitución federal, hay una variedad considerable de procedimientos de asignación. La tipología arriba presentada establece ocho grupos de procedimientos; al interior de cada uno, la variación es importante, lo mismo, en consecuencia, que la proporcionalidad de cada sistema.

Para comparar la proporcionalidad de los sistemas estatales, se realizó una asignación hipotética de cada entidad según los procedimientos específicos establecidos en la legislación correspondiente y los criterios del TEPJF. El ejercicio se realizó usando los mismos resultados electorales —número de partidos y su votación— y la misma distribución porcentual de los triunfos de MR, ya que el número de distritos por ese principio depende del estado (los resultados electorales utilizados pueden consultarse en Gilas *et al.* 2016, anexo 1). Al controlar el impacto de los resultados electorales y de las diferencias derivadas de los sistemas de partidos y coyuntura política, este ejercicio hipotético permite analizar el impacto de las fórmulas electorales y otras variables relevantes.

Para medir la proporcionalidad de cada sistema electoral se usó el Índice de Gallagher, que expresa la relación entre el porcentaje de votos obtenido y la proporción de escaños distribuidos entre las fuerzas políticas en competencia.¹⁷ El valor del índice va de cero a cien; obtener un valor bajo (más cercano al cero) supone una mayor proporcionalidad y, en consecuencia, un valor más cercano al cien implica una mayor desproporcionalidad.

La tabla 2 presenta el índice de proporcionalidad para cada estado en orden ascendente, de las asignaciones más proporcionales a las más desproporcionales. Es de destacar que la proporcionalidad de los sistemas electorales locales ha cambiado desde la primera versión de esta investigación (marzo de 2016 a noviembre de 2018). A partir de las reformas legislativas, pero sobre todo como resultado de las interpretaciones de la SCJN y el TEPJF, entre otras, sobre la votación utilizada para cada paso de la asignación y el método de comprobación y ajuste de los límites de representación, por lo que los sistemas electorales se han vuelto más proporcionales: el promedio del índice de proporcionalidad de las 32 entidades federativas era 7.02 en 2016 (Gilas *et al.* 2017, 68-9), mientras que hasta noviembre de 2018 es 6.28.

¹⁷ El índice es producto de la sumatoria del cuadrado de la diferencia del porcentaje de escaños menos el porcentaje de votos que obtuvo cada partido (en valores absolutos), dividida entre dos, para después calcular la raíz cuadrada de ese valor. Ello según la siguiente fórmula:

$$\text{Proporcionalidad} = \sqrt{\frac{\sum (\% \text{ de escaños} - \% \text{ de votos})^2}{2}} = \sqrt{\frac{\sum (\text{diferencia})^2}{2}}$$

En la tabla aparecen también otras variables relevantes: número de escaños de los cuerpos legislativos, porcentaje de escaños de RP, si el procedimiento empieza por asignación directa (AD), si la comprobación se hace por pasos o al inicio y al final, y si se hace un ajuste simple o se reinicia el procedimiento en caso de detectar partidos sobrerrepresentados o subrepresentados.

Tabla 2. Proporcionalidad en las entidades federativas

Congreso	Proporcionalidad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Zacatecas	4.21	30	40.0%	No	Al inicio y al final	Simple
Morelos	4.49	20	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Tamaulipas	4.57	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Simple
San Luis Potosí	4.91	27	44.4%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Jalisco	5.07	38	47.4%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Hidalgo	5.29	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Nayarit	5.29	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Puebla	5.34	41	36.6%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Nuevo León	5.56	42	38.1%	Sí	Por pasos	Simple
Oaxaca	5.76	42	40.5%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Veracruz	5.93	50	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Querétaro	5.96	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Colima	5.96	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Coahuila	5.96	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Guanajuato	6.01	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Ciudad de México	6.02	66	50.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tabasco	6.24	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Campeche	6.24	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Quintana Roo	6.30	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Durango	6.30	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tlaxcala	6.30	25	40.0%	No	Por pasos	Simple
Chiapas	6.34	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Michoacán	6.34	40	40.0%	No	Por pasos	Simple

Continuación

Congreso	Proporcionalidad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Guerrero	6.41	46	39.1%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Estado de México	6.59	75	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Sonora	7.13	33	36.4%	Sí	Por pasos	Simple
Sinaloa	7.36	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Aguascalientes	7.49	27	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Yucatán	7.65	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Chihuahua	7.95	33	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California	8.83	25	32.0%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California Sur	11.23	21	23.8%	Sí	Por pasos	Simple

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

AD = Asignación Directa; RP = Representación Proporcional.

Es preciso apuntar que el sistema más proporcional —Zacatecas— es un caso excepcional. Tiene un procedimiento de asignación único, que implica hacer un ajuste de subrepresentación como primer paso de la asignación, pero permitiendo que los partidos anteriormente subrepresentados sigan participando en la asignación. Con ello, se suele evitar que algún partido esté cerca de su límite de subrepresentación. Asimismo, para efectos de la asignación, se descuentan de la votación de cada partido los votos que corresponden a un triunfo por MR.

A su vez, el congreso con mayor desproporcionalidad es Baja California Sur, nada sorprendente considerando que es la asamblea legislativa más pequeña y la que presenta el porcentaje de escaños de RP más bajo.

¿Qué variables afectan entonces la proporcionalidad de los procedimientos? De la tabla 2 se desprenden algunas tendencias generales. Dos elementos parecen estar correlacionados con un índice de proporcionalidad menor, ergo, un sistema más proporcional: un mayor porcentaje de escaños de RP y comprobar los límites de representación al inicio y al final en vez de por pasos.

Para verificar si se dan esas correlaciones, se realizó un análisis de regresión multivariable. Se escogió la proporcionalidad de cada sistema como variable dependiente; como independientes, las siguientes cinco variables: número total de escaños en el congreso, porcentaje de

escaños de RP, si la asignación directa es el primer paso, si la comprobación de los límites de representación es por pasos o sólo al inicio y al final, y si se hace ajuste simple o reinicio en el caso de partidos fuera de los límites constitucionales.

Los resultados muestran que dos de estas variables no tienen impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad, ya que su valor p excede por mucho el nivel de significancia de 0.05. Esto fue el caso del número total de escaños (0.16) y la asignación directa como primer paso (0.74). Por lo tanto, esas variables fueron excluidas, con lo que el modelo final quedó como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Análisis de regresión de la proporcionalidad

Variables	Coefficiente	Valor p
Intercepción	14.28	0.000***
% Escaños RP	-20.10	0.000***
Comprobación por pasos	1.26	0.033**
Ajuste simple	-1.30	0.018**
N	32	
R2 ajustado	0.55	

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla se desprende que las tres variables tienen un impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad de un sistema: dos (si la comprobación es por pasos y si es ajuste simple) tienen significancia estadística en un nivel de cinco por ciento; la otra (el porcentaje de escaños RP) lo tiene incluso en uno por ciento. Las conclusiones del análisis de regresión son:

1. A mayor porcentaje de escaños de RP, el sistema electoral es más proporcional. Este fenómeno coincide con lo previsto por Lijphart (2001), en el sentido de que los sistemas de representación proporcional son más proporcionales —valga la redundancia— que los sistemas de mayoría.
2. La comprobación por pasos resulta en una asignación más desproporcional. De hecho, en las entidades federativas que la usan, el índice de proporcionalidad promedio es 1.26 más alto.

3. Las entidades federativas que aplican el ajuste simple en vez del reinicio tienden a tener sistemas más proporcionales. Concretamente, donde se realiza el ajuste simple el índice de proporcionalidad en promedio es 1.30 más bajo.

Esos tres hallazgos explican en conjunto 54.7% de la variación en la proporcionalidad de los resultados generados por los diferentes sistemas electorales. Dada la gran significancia de las variables y el valor explicativo relativamente elevado del modelo, las conclusiones derivan en reglas generales, que deberían ser consideradas por los legisladores al diseñar sistemas electorales, y por las autoridades al aplicar e interpretar las reglas en la materia.

Representación proporcional y grupos subrepresentados

Los escaños de RP sirven para incrementar la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad. Incluso, varios estados han establecido acciones afirmativas específicas para facilitar la representación de estos grupos a través de las curules de RP.

En cuanto a la representación de las mujeres, a partir de la reforma de 2014 los partidos políticos están obligados a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular locales, no sólo en las candidaturas de MR sino también en las listas de RP (Constitución, artículo 41, base I; Legipe, artículo 232.3; Jurisprudencia 6/2015).

Sin embargo, algunas legislaciones locales, en vez de utilizar listas cerradas y bloqueadas de RP, introdujeron otro tipo de postulaciones, las llamadas “listas de mejores perdedores”. El término se refiere a un tipo particular de lista de candidatos por el principio de representación proporcional que se integra, parcial o completamente, con candidatos que no ganaron su distrito por vía de mayoría relativa, pero obtuvieron el mayor porcentaje de votación (aparte del ganador). El problema es que, al no poder predecir ni controlar la distribución de las preferencias electorales entre los candidatos en los distritos uninom-

minales, es imposible garantizar la paridad en la integración de la lista final de candidatos sin intervención de las autoridades electorales.

En catorce estados se aplican las listas de mejores perdedores;¹⁸ sólo en tres (Aguascalientes, Ciudad de México e Hidalgo) es obligatorio integrarlas respetando los principios de paridad y alternancia de género. Conforme a los criterios emitidos por el TEPJF durante los procesos electorales locales de 2015, cuando la disposición está expresamente en la legislación debe ser respetada, elaborando la lista conforme a los criterios de mayores porcentajes de votación y de paridad y alternancia de género. Sin embargo, cuando la ley no especifica la aplicación de paridad en las listas de mejores perdedores, prevalecerá la decisión de los votantes. Esto es así porque el principio de paridad de género surte plenos efectos cuando se registran las candidaturas y trasciende la integración de los congresos al observar el orden de prelación de la lista y el principio de alternancia que la rige; ello, considerando que la paridad implica el derecho de las mujeres a competir en igualdad de condiciones (SUP-JDC-1236/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados).

Independientemente del tipo de lista de RP que se emplea en una entidad federativa, el Tribunal Electoral también reconoce la facultad de las legislaturas y los institutos electorales locales para establecer reglas que permitan modificar el orden de prelación para garantizar la integración paritaria de los congresos locales (SUP-REC-930/2018 y acumulados; SUP-REC-1036/2018 y acumulados). Además, ha señalado que no se viola el principio de igualdad si alguna acción afirmativa resulta en la integración mayoritariamente femenina de un congreso, ya que la paridad no es un techo (SUP-REC-986/2018 y acumulados; SUP-REC-1052/2018 y acumulados).

Al respecto de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, en la legislación electoral de Oaxaca se establece que mientras los partidos deben obtener 3% de la votación válida emitida para poder participar en la asignación de diputaciones de RP, los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena deben obtener sólo

¹⁸ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

2% de la misma votación.¹⁹ En cambio, la ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos deben procurar incluir entre sus candidaturas a una persona perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como a comunidades indígenas residentes de la entidad.

Por su parte, en Guerrero, Zacatecas y Ciudad de México los migrantes pueden postularse como candidatos. En Guerrero se incluye un diputado migrante o binacional entre los dieciocho diputados electos por el principio de RP, que pertenecerá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones por ese principio. El diputado migrante ocupará la última fórmula que se asigne a ese partido y, para garantizar el principio de paridad, la fórmula deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.²⁰

En Zacatecas, de los doce diputados electos por el principio de RP, dos deben ser migrantes o binacionales al día de la elección.²¹ La asignación de las diputaciones migrantes corresponderá a los dos partidos con los porcentajes más altos de la votación estatal emitida. En caso de que un partido gane los dieciocho distritos electorales uninominales (es decir, por mayoría relativa) y por ello no participa en la asignación de escaños de RP, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se deberán asignar a la primera y segunda minorías. Destaca que la legislación zacatecana extiende el alcance de las candidaturas migrantes a los ayuntamientos.

En Ciudad de México, a partir de las elecciones de 2021, los ciudadanos de la entidad que residan en el extranjero podrán votar por un diputado migrante por el principio de MR.

Por lo que hace a los jóvenes, Zacatecas y Ciudad de México son las únicas entidades que han establecido una suerte de cuota a favor del grupo. En Zacatecas, para distribuir las doce diputaciones de re-

¹⁹ El Tribunal Electoral ha determinado que en el caso de Oaxaca se justifica la existencia de un umbral diferenciado porque ello promueve y facilita la representación de las comunidades indígenas en el congreso local (SUP-REC-1597/2018).

²⁰ Para poder ser postulado como diputado migrante, el candidato tiene que acreditar su residencia binacional, ser miembro activo de clubes o asociaciones de migrantes y participar a favor de la expedición de leyes o propuestas de defensa de los derechos de los migrantes, entre otros.

²¹ Es candidato migrante una persona que posee ciudadanía zacatecana y residencia binacional.

presentación proporcional, los partidos deben elaborar una lista de candidatos, de la que veinte por ciento tiene que ser gente joven —ciudadanos de entre 18 y 29 años, 11 meses, cumplidos al día de la elección—. En Ciudad de México, cada partido debe incluir entre sus candidaturas por el principio de MR siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad y cuatro fórmulas de jóvenes en la lista de candidaturas de RP.

Las mismas entidades han implementado medidas para promover la representación política de personas con discapacidad. La ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad. En Zacatecas, existe en el orden local una protección reforzada en favor de las personas con discapacidad, ya que la normatividad obliga a las autoridades competentes a proteger el derecho de estas personas a votar y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los órdenes de gobierno.²²

Conclusión

La reforma de 2014 impactó significativamente los mecanismos de integración de los órganos de representación política en las entidades federativas. Sobresale haber establecido en la Constitución federal límites de sobrerrepresentación y subrepresentación a los partidos políticos, que favorecen una correlación más fiel entre la fuerza electoral y la representación parlamentaria de cada partido, es decir, entre los votos emitidos a su favor y los escaños que obtienen en los congresos.

Sin embargo, aun cuando esa regla representa un elemento unificador en todos los sistemas electorales del país, hay otros que alteran

²² En el caso concreto de un candidato de RP con discapacidad cuyo escaño fue revocado y asignado a una mujer para garantizar la integración paritaria del congreso local, el TEPJF determinó que la protección reforzada en favor de las personas con discapacidad que existe en el orden local de Zacatecas implica que el principio de paridad puede ponderarse para garantizar la representación de otro sector de la población (SUP-REC-1150/2018).

la proporcionalidad anhelada, como el tamaño de la asamblea o la proporción entre el número de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional. Otro factor es la configuración que adoptan en cada estado los límites a la representación pues, aunque hay elementos comunes, lo cierto es que, con la figura de la “libertad de configuración legislativa”, cada congreso imprimió rasgos distintivos al mecanismo de asignación.

La diversidad de reglas, agravada por las imprecisiones implícitas, repercute en la funcionalidad de los sistemas. Es frecuente que las legislaciones no definan elementos como votación base, cálculo de cociente o procedimientos de ajuste, o que cuando sí lo hacen se contradigan. Ello conlleva un margen más amplio de interpretación de las normas por parte de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). A pesar de que el TEPJF ha seguido consistentemente ciertos criterios al resolver controversias relativas a la aplicación de las fórmulas de representación —contribuyendo así a homologar las fórmulas de asignación de diputaciones de RP— la heterogeneidad en las reglas ha llevado a resolver más bien de manera casuística, esto es, dependiendo de las características de cada asunto. Además, el hecho que el Tribunal no se pueda pronunciar sobre fórmulas no impugnadas, permite que se sigan aplicando configuraciones no idóneas. Todo ello lleva a concluir que es menester homologar las fórmulas para brindar mayor seguridad y certeza a la asignación de escaños.

La diversidad de reglas implica también que la proporcionalidad de los sistemas electorales varíe mucho. De un análisis estadístico se desprendió que los sistemas más proporcionales tienden a tener un mayor porcentaje de escaños de RP, comprobación al inicio y al final y ajuste simple, cuando sea necesario para cumplir con los límites constitucionales de representación.

Vale la pena resaltar las legislaciones que han incorporado medidas afirmativas para asegurar la representación política de algunos colectivos sociales marginados. Es el caso de las mujeres, para quienes la reforma constitucional incorporó el principio de paridad como una condición *sine qua non*. Por otra parte, la figura del diputado migrante o binacional, o la cuota porcentual para jóvenes en la postulación de candidaturas en Zacatecas, se inscriben en este rubro de empodera-

miento social y levantan expectativas sobre renovación generacional e incluyente de la clase política.

En general, los mecanismos de representación empleados para integrar los congresos locales en México son complicados en exceso, incluyen muchas excepciones y demandan un amplio esfuerzo de interpretación jurisdiccional, lo que los vuelve discrecionales y poco capaces de dar seguridad y claridad acerca de los resultados electorales. ¶

Participación ciudadana y partidos políticos

